Colección ensayo e investigación

Desarmando el modelo

desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo

Desarmando el modelo

Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo

Mariano Féliz
Emiliano López
Matías García
(coordinadores)

Colección
Ensayo e investigación



Buenos Aires, 2016

Desarmando el modelo : desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo / Mariano Feliz ... [et al.] ; coordinación general de Mariano Feliz ; Matías García ; Emiliano López. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : El Colectivo, 2016.
296 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-1497-76-8

1. Ciencias Económicas. I. Feliz, Mariano II. Feliz, Mariano, coord. III. García, Matías, coord. IV. López, Emiliano, coord.
CDD 330

Diseño de tapa: Alejandra Andreone
Corrección: Julieta Santos
Diagramación: Francisco Farina

Editorial El Colectivo
www.editorialelcolectivo.com
contacto.elcolectivo@gmail.com
Facebook: Editorial El Colectivo

Índice

Prólogo

Cuando atravesábamos la crisis neoliberal, en los últimos años de la década de los noventa y comienzos de los 2000, nadie podía imaginar que Argentina se encaminaría en un nuevo proyecto hegemónico de corte neodesarrollista poco más de una década después. Ese proyecto nació de las cenizas de la crisis orgánica del capitalismo argentino y se fue articulando como una nueva alternativa hegemónica para los sectores dominantes. No surgió como proyecto planificado sino que se constituyó progresivamente, en avances y retrocesos, al calor de las luchas sociales que se nutrían de las batallas de las décadas previas. Con dosis variables de violencia y consenso, de coerción y acuerdo político, el programa de neodesarrollo se consolidó como opción para la reproducción capitalista en Argentina.

El neodesarrollismo en Argentina se nutre y es parte de un nuevo ciclo político en el mundo, en América Latina y en especial en la región suramericana. Esa nueva era es iluminada -y a la vez condicionada- por el avance de la revolución bolivariana del Comandante Hugo Rafael Chávez Frías y el pueblo venezolano. Además, se enmarca en la consolidación de una nueva era de trasnacionalización del capital, cuyos rasgos característicos son la irrupción de la República Popular China en el mercado mundial y la eclosión de la crisis en los centros capitalistas.

Esa nueva era crea un paraguas que opera como marco limitante pero también como despliegue de las contradicciones del capitalismo vernáculo a la salida de la crisis de la Convertibilidad (fase final y más elevada del neoliberalismo en el país). Esas contradicciones reales se expresan en lo económico, en lo político e ideológico y

contribuyen a conformar barreras crecientes y eventuales límites al proyecto de neodesarrollo. Esos límites abren dudas respecto a la continuidad de la estrategia hegemónica, creando las condiciones para avanzar en su desplazamiento dialéctico. Ese pasaje enfrenta la hipótesis material de intensificación neodesarrollista, la posibilidad de una reversión neoliberal y las diversas modalidades de superación popular.

"Desarmando el modelo" es un libro que asume, pasada una década del inicio del proyecto neodesarrollista en Argentina, que ya es posible evaluar con más claridad sus rasgos de novedad y de continuidad, así como sus contradicciones, límites y posibilidades de superación. En tal sentido busca abordar estos aspectos en su complejidad y diversidad desde una variedad de estudios posicionados desde una perspectiva general que pone en el centro la dialéctica contradictoria del capitalismo en su versión vernácula (periférica, dependiente) y las luchas por la construcción de proyectos de desarrollo que lo superen.

El libro se encuentra organizado en tres grandes bloques:

El primer bloque contiene dos artículos que abordan las modalidades del proyecto neodesarrollista. En el primer capítulo del libro, Mariano Féliz afirma y se pregunta a la vez "*Neodesarrollismo en crisis. ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina?*". Allí discute la dinámica de las contradicciones, barreras y límites del proyecto de neodesarrollo capitalista que ha tendido a consolidarse en la Argentina a partir de la crisis neoliberal. Propone a la vez una serie de elementos para una periodización del proyecto hegemónico y de la forma en la cual sus contradicciones han sido canalizadas por la vía del accionar de las fuerzas políticas en el Estado y de los actores de clase dentro, fuera y -sobre todo- a través de él.

A continuación, Emiliano López y Manuel Ducid ponen en consideración la forma en la cual se conforma la hegemonía desarrollista en la Argentina reciente. Para ello analizan las estrategias político-discursivas desarrolladas por aquellos actores que representan los intereses del nuevo bloque en el poder con el fin de lograr el consenso de buena parte de los actores colectivos subalternos y dominantes, y examinan las características centrales de dicho consenso.

El segundo bloque aborda un conjunto de aspectos que hacen a la dinámica particular del proyecto neodesarrollista, señalando contradicciones, barreras y límites específicos. En el capítulo tercero, Paula Belloni y Andrés Wainer hacen foco en las contradicciones y límites del neodesarrollismo en la Argentina, tomando como elementos significativos la inserción externa y dependencia. La hipótesis

que guía al trabajo afirma que dichas contradicciones y límites del actual patrón de acumulación surgen a partir de la persistencia -y en algunos casos profundización- de problemas históricos que presenta una estructura económica periférica-dependiente como la argentina y que, en buena medida, terminan por manifestase en el sector externo.

En el cuarto capítulo Facundo Barrera Insua y Emiliano López se proponen desentrañar las características que toma la recomposición económica de las clases subalternas en el neodesarrollismo y, al mismo tiempo, dilucidar los fundamentos económicos de esta recomposición. Para ello adoptan un enfoque centrado en la demanda de fuerza de trabajo desde una lectura donde la *competencia capitalista* es un proceso turbulento y dinámico en el que cada empresa intenta ganar una porción creciente de la riqueza social, en línea a los señalamientos de Botwinick (1993).

Luego, en el capítulo cinco, el estudio de Pablo Pérez y Brenda Brown busca analizar los cambios y continuidades de las políticas sociales en relación con las características que asume el neodesarrollismo en Argentina. Afirman que la nueva modalidad de desarrollo –que recupera algunos de los preceptos del estructuralismo latinoamericano pero también incorpora pautas propias del modelo liberal prevaleciente en los noventa- posee su correlato en la transformación del modelo de protección social. Metodológicamente, se basan en la importancia que toman los difundidos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, identificando cambios y continuidades.

En el capítulo seis, titulado "*Acerca de la sustentabilidad y racionalidad del modelo productivo hortícola platense*", Matías García detalla los tres pilares que sostienen al "exitoso" modelo hortícola platense como así también las consecuencias del mismo, no sólo localmente, sino también a nivel regional y nacional, analizando además su comportamiento de exacerbación cíclica. Estas consecuencias, tanto las visibles como las poco visibles, resultan un paso necesario para discutir la sustentabilidad, racionalidad y razonabilidad del modelo hortícola.

En el capítulo siete, Diego Pérez Roig nos invita a preguntarnos qué lugar ocupan los hidrocarburos en la reproducción social durante la postconvertibilidad (2002-2013). La interpelación supone un aspecto más general, dado por el vínculo existente entre <relaciones sociales capitalistas / generación y consumo de energía> y una faceta más específica, que implica trabajar sobre el rol del petróleo y el gas durante la postconvertibilidad, en su doble dimensión

de valores (commodities) y valores de uso ("recursos estratégicos"), indispensables para la reproducción del capital y el Estado. Finalmente, en el octavo capítulo, Juan Pablo del Río y Federico Langard procuran en su capítulo una primera aproximación a la relación entre macroeconomía y ciudad a partir del análisis de la dinámica que experimentó el sector de la construcción y el mercado inmobiliario post crisis 2001/02, momento a partir del cual la actividad de la construcción creció al doble que el conjunto de la economía y más que cualquier otra actividad económica. Para explicar este fenómeno parten del supuesto que en el período bajo análisis los inmuebles intensificaron su función como activo financiero.

El tercer y último bloque del libro incorpora una serie de estudios que buscan abordar debates en torno a las proyecciones y alternativas para superar los límites del neodesarrollismo. En el capítulo nueve, Pablo Míguez encara los ejes del desarrollo, los bienes comunes en América Latina y el Capitalismo Cognitivo**.** El autor propone presentar las discusiones que se dan en el ámbito económico y político sobre el desarrollo en América Latina y su relación con los debates generales sobre el desenvolvimiento del capitalismo, y a su vez acercar los lineamientos de un enfoque alternativo para la gestión de los bienes comunes, como son las tesis del Capitalismo cognitivo.

En el capítulo diez, titulado "*Territorio y desarrollo en la Argentina de la posconvertibilidad*", Héctor Luis Adriani hace foco en las relaciones entre territorio y políticas públicas, exponiendo una serie de consideraciones respecto a la problemática del desarrollo territorial y la escala local en políticas del Estado Nacional referidas a la dimensión productiva y social, y la puesta en marcha de planes estratégicos nacionales procurando vincular dimensiones sectoriales y territoriales.

Para concluir, en el capítulo once, Leandro Amoretti asevera que la estructura social conformada al calor de un modelo de urbanización, se encuentra atravesada por determinadas relaciones económicas, y también por formas de socialización y apropiación del espacio público. En este sentido en el capítulo denominado "*Derecho a la ciudad, mercado del suelo y movimientos populares. El caso de La Plata*" aborda las discusiones vinculadas a estos temas desde la perspectiva de los movimientos populares, con el horizonte de contribuir a una propuesta alternativa al modelo de ciudad existente.

Esta publicación es el resultado parcial del proyecto de investigación y desarrollo "Tendencias, barreras y límites del proyecto neodesarrollista. Modelos de desarrollo en disputa, estado y actores en conflicto" y de su continuación "Proyecto neodesarrollista. Proyectos

de sociedad en disputa, barreras, límites y posibilidades", radicados en el Centro de Investigaciones Geográficas (IdIHCS/CONICET-UNLP) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata).

Esperamos que el mismo pueda ser un aporte al debate sobre los límites del proyecto actual de desarrollo en Argentina y la necesidad de trascenderlo.

La Plata, Enero de 2016.
Mariano Féliz, Emiliano López y Matías García (coordinadores)

1. Neodesarrollismo en crisis. ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina?

Mariano Féliz

1. Introducción

Como toda estrategia de desarrollo, el proyecto que se fue conformando en Argentina a partir de 2002 enfrentó una serie de barreras y límites. Barreras en el sentido hegeliano, superables dialécticamente dentro del mismo proyecto hegemónico (es decir, el proyecto societal de las clases dominantes), y límites, en el mismo sentido, incapaces de ser superados sin romper el bloque hegemónico (esto es, el bloque social con capacidad fáctica para orientar la reproducción social a los fines de la reproducción material de su posición dominante)[1].

Por una parte, las barreras expresan las principales contradicciones que alimentan el movimiento en un particular proyecto de sociedad y se manifiestan bajo la forma de diversas vulnerabilidades y desequilibrios. La superación de las barreras de un particular proyecto de desarrollo no supone necesariamente su desaparición sino, en determinados casos, su reproducción a escala ampliada (y por lo tanto, en el mismo sentido, también la réplica de sus vulnerabilidades y desequilibrios). En otros casos, la superación de las barreras puede darse de modo tal que las mismas sean desplazadas, al menos temporalmente. Sin embargo, ello no implica que las contradicciones que las conformaron desaparezcan, sino que las mismas son procesadas de nuevas formas en el marco de un mismo proyecto societal. En determinados casos, las barreras construyen

1 Ver Lebowitz (2005), por la relación entre barreras y límites en el discurso de Marx. Sin embargo, la referencia teórica es a la acepción hegeliana de estos términos (Lebowitz, 2005).

vulnerabilidades y desequilibrios de tal alcance y magnitud, que los mismos pasan a conformar límites al proyecto de desarrollo en una determinada etapa. Esos límites tienden progresivamente a debilitar la coherencia del proyecto dominante y eventualmente bloquean sus posibilidades de reproducción a escala ampliada; es allí cuando las contradicciones sociales existentes se expresan de manera más abierta, aunque no siempre de forma transparente. Ese momento marca el comienzo de una transición que deberá conducir a la superación de las condiciones que bloquean la continuidad del proyecto societal. Esa transición y la futura hegemonía social dependerán de la articulación histórica entre las condiciones estructurales y la capacidad de las fuerzas sociales para construir un proyecto nuevo.

La acción conjunta de las diversas fuerzas sociales en el marco de las relaciones sociales capitalistas tienden a conllevar cambios societales que no necesariamente expresan la voluntad, interés o proyecto determinado de una fracción específica, aunque sí -en condiciones normales- conducen a la reproducción ampliada de las relaciones sociales dominantes y por lo tanto de los intereses de clases y fracciones dominantes. A pesar de que en la forma de la redacción pueda parecerlo, las contradicciones, barreras y límites son resultado directo o indirecto de la acción de actores materiales concretos, aún sin que sean conscientes de ello. Estos actúan a partir de sus intereses particulares como expresión de clases o fracciones de clases específicas y, por tanto, insertos en relaciones sociales particulares. Sus intervenciones son estratégicas, pues se orientan a la promoción de un particular conjunto de valores desde una particular comprensión de lo social y con objetivos definidos, aunque no necesariamente racionalizados. La acción conjunta de las diversas fuerzas sociales en el marco de las relaciones sociales capitalistas tienden a conllevar cambios societales que no necesariamente expresan la voluntad, interés o proyecto determinado de una fracción específica, aunque sí -en condiciones normales- conducen a la reproducción ampliada de las relaciones sociales dominantes y por lo tanto de los intereses de clases y fracciones dominantes.

Con este marco de análisis en mente, a lo largo del presente capítulo discutiremos la dinámica de las contradicciones, barreras y límites del proyecto de neodesarrollo capitalista que ha tendido a consolidarse en la Argentina a partir de la crisis neoliberal. Propondremos elementos para una periodización del proyecto hegemónico, señalando la forma en la cual sus contradicciones han sido canalizadas por la vía del accionar de las fuerzas políticas en el Estado

y de los actores de clase dentro, fuera y -sobre todo- a través de él.

2. Barreras y límites en el proyecto neodesarrollista en Argentina

En la Argentina, la salida de la crisis de la convertibilidad -como fase final de la era neoliberal- conforma un nuevo patrón de acumulación de capital que yuxtapone una nueva articulación macroeconómica sobre una estructura social conformada a lo largo del proceso de reformas estructurales neoliberales.

La crisis de la convertibilidad y su resolución contribuyeron a que, en la nueva etapa, el capital en su conjunto pudiera abrevar en dos fuentes básicas de plustrabajo, en condiciones excepcionales de explotación a posteriori de la era neoliberal. Por un lado, el salto en la acumulación se apoyó en la acumulación extensiva de capital variable; es decir, de fuerza de trabajo ampliamente super-explotada. En segundo lugar, la apropiación ampliada de plusvalor bajo la forma de renta extraordinaria se constituyó en una fuente providencial de valor valorizable. La reconfiguración general de las relaciones laborales, el cambio en la composición técnica de la fuerza de trabajo y la descomposición política del pueblo trabajador, permitieron conformar condiciones estructurales materiales para reimpulsar la acumulación sobre la base de una débil acumulación de capital fijo, pero con mayores niveles de super-explotación: mientras la tasa de inversión se mantuvo por debajo del 20% del PBI durante casi toda la última década (2003-2014), los niveles salariales para una porción mayoritaria de la clase trabajadora se mantuvieron por debajo de los niveles medios de la década anterior (Jaccoud y otrxs, 2015) a pesar del elevado crecimiento de la economía y las altas tasas de ganancia para el gran capital. En paralelo, la consolidación de una base productiva sostenida en las ramas extractivistas profundiza un patrón de valorización que sobre-explota las riquezas naturales y reubica la reproducción social en la cadena de la dependencia respecto del ciclo global del capital (Svampa y Viale, 2014).

Las tendencias imperantes en el mercado mundial durante la primera fase de la etapa (2003-2008) contribuyeron a acentuar ambos procesos. Por un lado, a través de una corriente de inversión extranjera directa que aprovechó esas condiciones para valorizarse, a la vez que evitó la presión creciente sobre el plusvalor en los países centrales. Por otra parte, la irrupción de China en el mercado mundial a partir de su ingreso en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001, apuntaló una sostenida mejora en los términos del intercambio para los países periféricos. Esta presión alcista fue acompañada del desarrollo de ejercicios especulativos en los

mercados de *commodities* que resultaban ser un subproducto de las crecientes tensiones en los países centrales para valorizar productivamente su capital.

En un nuevo marco internacional, la salida de la convertibilidad permitió recrear las condiciones macroeconómicas para la valorización exitosa del capital. Es así que comenzó a conformarse un discurso neodesarrollista.

Fundamentos de la política económica del neodesarrollismo

En términos de la política económica, el neodesarrollismo coloca su destino en manos de un puñado de presupuestos que la orientan desde sus inicios (Féliz, 2012):

(a) La política fiscal debe combinar una expansión en el gasto acompañada de una resultado superavitario. Tal equilibrio permitiría: por un lado, crear las condiciones de sustentabilidad de la alianza en el poder (redistribución de renta extraordinaria a favor del capital no rentista y ampliación de la matriz de la seguridad social básica); y, por otro, garantizar la recuperación progresiva del crédito público a través de la política de reestructuración de la deuda (acuñada como de "desendeudamiento").

(b) La política monetaria debe facilitar la expansión de la inversión bruta interna, en detrimento del consumo (Curia, 2007, Bresser-Pereira, 2010). Las tasas de interés bajas (negativas) en términos reales deben operar ese desplazamiento en la estructura de la demanda. En una lectura de corte keynesiano, la caída en la tasa de interés real supondría un incremento en el rendimiento marginal del capital, induciendo un incremento en la tasa de inversión bruta.

(c) La política de tipo de cambio debe mantenerlo elevado en términos reales, además de estable (TCREE). Según el discurso que fue constituyéndose como hegemónico, diversos canales hacían del TCREE un instrumento virtuoso, tanto a corto como a mediano plazo (Frenkel y Rapetti, 2004; Féliz y Pérez, 2007).

Este patrón de acumulación permitió en un primer lugar, acelerar la desvalorización del capital (productivo, financiero, constante, variable) de forma de crear nuevos equilibrios macroeconómicos que favorecieran la acumulación de capital. El dólar caro permitió reorientar la demanda agregada hacia el exterior, la caída salarial favoreció el aumento en la tasa de explotación y la caída en las tasas de interés promovió la acumulación productiva (no financiera) del capital. El resultado de esas políticas fue la recuperación de la tasa de ganancia y la tasa de inversión en capital constante, lo cual impulsó un sostenido incremento en los niveles de producción.

Hacia un nuevo bloque hegemónico

De esta manera, la economía política del capital en esta primera fase de conformación del neodesarrollismo en Argentina, permitió consolidar un nuevo bloque hegemónico apoyado en el extraño dúo del capital industrial y el capital agro-minero, en particular sus fracciones más concentradas y extranjerizadas. Esas fracciones, históricamente enfrentadas, encontrarán a partir de ahora una forma de simbiosis (Féliz, 2014). La fase cíclica de recuperación en la capacidad de acumulación progresiva de capital creó las condiciones para que dicho bloque de poder tuviera como acompañantes subordinados a un subconjunto de pequeños y medianos capitales, y a una fracción considerable de la clase trabajadora organizada. Mientras los primeros encontraban en la nueva coyuntura un nuevo espacio para recuperarse de lo peor de la crisis neoliberal y expandirse relativamente, los trabajadores más formalizados y organizados vieron en este escenario una oportunidad para recuperar -a través de su acción colectiva- parte de lo perdido en la larga crisis de la convertibilidad. Según Jaccoud y otrxs (2015), los asalariados protegidos perdieron casi un 28,2% de su salario real entre 1998 y 2003, mientras los asalariados precarios vieron caer sus salarios reales un 37% del mismo en igual período. Entre 2003 y 2008, ambas fracciones recuperaron un 26% y 24,6%, respectivamente.

El neodesarrollismo, como una construcción socio-política y un proyecto hegemónico, propende a recuperar las tradiciones discursivas nacional-populares (Mazzeo, 2010; Svampa y Sola Álvarez, 2010), registrando el peso político del pueblo trabajador organizado para conducir sus demandas dentro de los límites del capitalismo dependiente. Esto supone, primero, incorporar institucionalmente (aunque de manera conflictiva y parcial) las exigencias de integración y reconocimiento social y político de las fracciones más organizadas del pueblo. En su primera etapa, esas demandas remiten a la recuperación de mínimas condiciones materiales, las cuales se canalizaran -por un lado- a través de la multiplicación de los programas de ingreso mínimo para las fracciones más marginalizadas pero potencialmente desestabilizantes por su capacidad de organización[2]. Por otra parte, las fracciones más integradas tanto social

2 No es casual que este tipo de políticas de transferencia condicionada de ingresos (programas a través de los cuales los beneficiarios reciben un ingreso si cumplen determinados requisitos) sean incorporadas en la agenda de los organismos internacionales de crédito, especialmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por lo mismo, no es casual que en el marco de la cesación de pagos sobre la deuda pública desde comienzos de 2002, los pagos a estos organismos no se hayan detenido.

como políticamente, con recursos organizativos considerables y, en general, dentro de la estructura histórica de las fuerzas políticas pro-sistémicas, son recuperadas para que las demandas canalizables dentro del orden metabólico del capital sean resueltas parcialmente, al tiempo que las demandas radicales son neutralizadas por negación, represión o cooptación.

En paralelo, el neodesarrollismo reubica al Estado como un instrumento de canalización de las contradicciones que operan a nivel de las clases dominantes. Habiendo superado su papel como promotor del cambio estructural neoliberal, las fuerzas políticas en el Estado impulsan un amplio abanico de políticas más o menos articuladas que buscan crear el marco de infraestructura e instituciones; aquello que permita a las fracciones dinámicas del capital desenvolverse dentro del nuevo patrón de acumulación conformado en los años neoliberales. En ese sentido, como proponen Bonnet y Piva (2013) abandona su forma de Estado fuerte (reactivo a la lucha de clases, expresión de la avanzada social de las clases capitalistas), haciéndose más permeable al conflicto, como Estado débil en un marco de recomposición política del pueblo trabajador[3].

Este marco novedoso, creado a través del neoliberalismo, es aprovechado y desarrollado a escala ampliada por las fuerzas estatales en el proyecto neodesarrollista, ya que:

(a) Consolida el extractivismo en sus facetas sojera, minera e hidrocarburífera (Svampa y Viale, 2014); se permite la expansión de la frontera agropecuario-sojera, que desplaza otras producciones y fortalece el monocultivo a partir de transgénicos; se aprueba la multiplicación de los proyectos de minería a cielo abierto; se consolida la posición de las transnacionales en el sector energético (por ej., a través de la prórroga en concesiones petroleras);

(b) desarrolla una política de infraestructura que acelera la circulación del valor en su forma mercantil;

(c) promueve una estrategia energética que consolida una matriz de producción y consumo basada en el despilfarro de las riquezas naturales (Bertinat y Salerno, 2006);

(d) sostiene un patrón de relaciones laborales que replica la precariedad laboral, a partir de mecanismos que van desde la tercerización y la subcontratación tanto en el sector privado como en los distintos niveles del aparato estatal; e,

(e) incentiva el desarrollo de formas del capital financiero en los distintos ámbitos de la reproducción de la vida, desde la producción

3 El debate sobre la naturaleza del Estado en la Argentina contemporánea es abundante. Ver, por ejemplo, Orovitz Sanmartino (2009).

agroalimentaria (con la creciente participación de los fondos de siembra en la producción y la especulación en la fijación de precios), pasando por la producción del hábitat (a través de los fondos de inversiones inmobiliarias) y la ampliación del crédito de consumo masivo (por la mediación del crédito bancario, las tarjetas y empresas financieras).

Estas políticas alimentan las dos bases de generación y apropiación de plusvalía extraordinaria que caracterizan al capitalismo argentino en la etapa. Por un lado, ampliando la base extractivista y transnacional del conjunto del capital y, por otro, confirmando la super-explotación laboral como base de la producción de plusvalía en el capital industrial.

3. De la estabilización al auge y tendencia al estancamiento

En su primer lustro (2003-2008), el proyecto neodesarrollista conquistó capacidad hegemónica al articular simultáneamente las condiciones para la acumulación de capital de manera sostenida y promover los intereses materiales inmediatos de un subconjunto importante de las fracciones sociales no hegemónicas dentro de las clases populares.

La política económica que fue conformándose en el primer lustro asumía que los desequilibrios virtuosos eran sostenibles sobre la base de la decisión de las fuerzas políticas en el Estado. Estos actores operaban como si la política económica se resolviera en decisiones correctas ahora de base heterodoxa (opuestas a la caja de herramientas del neoliberalismo). La nueva economía política del capital (Féliz, 2011) encontró en el neoestructuralismo su base teórico-filosófica y heredó sus limitaciones (o, más bien, sus fundamentos; Féliz, 2012b).

La nueva política económica asume que para la superación de la dependencia estructural (y de sus consecuencias) es cuestión de poner al Estado como agente promotor del desarrollo, acompañando las necesidades del conjunto de una genérica burguesía nacional. En el fondo, la dependencia no aparece como un problema, sino como la base de partida para su solución. Superar la posición en la división internacional del trabajo como proveedor de materias primas e insumos básicos requeriría esencialmente promover la re-industrialización, añadir valor agregado a la producción y propiciar el desarrollo de la infraestructura física (energía, puertos, caminos) y humana (educación, I&D), a los fines de construir las bases para una política de "desarrollo desde dentro" (Sunkel, 1991).

Esa lectura voluntarista del desarrollo niega implícitamente cualquier referencia a las relaciones de clase que articulan el proceso de

producción y reproducción social dentro de un patrón dependiente, periférico y subordinado. En una crítica superficial, fenoménica, del neoliberalismo, el neodesarrollismo comparte sus fundamentos y por tanto sus límites teóricos y políticos.

En el período de transición electoral de 2007 comenzaron a expresarse las primeras barreras del modelo, surgidas precisamente del desarrollo de las contradicciones fundadas en las relaciones de clases.

Por un lado, la recuperación de los salarios reales empezó a enfrentar un creciente rechazo por parte las patronales. Ya en 2005-2006 la política laboral pasó de una flexibilidad general a favor de la recuperación de los salarios en el sector privado formal a una política de contención salarial amplia y represión focalizada de los conflictos laborales (Féliz, 2012). El crecimiento de la masa de capital variable como medio para la acumulación de capital en general enfrentó, como barrera, al capital fijo disponible. El aprovechamiento de la capacidad instalada llega a un límite y a pesar de la mayor tasa general de ganancia, la inversión en medios de producción crece de manera lenta ya que las empresas aprovechan las posibilidades de super-explotación disponibles (tanto directamente de la fuerza de trabajo como, indirectamente, de la naturaleza). La masa de renta extraordinaria proveniente del saqueo de las riquezas naturales y la excepcionalidad de la coyuntura internacional favorecieron esa estrategia de valorización.

A esa tensión se sumó, por otra parte, la acumulación de las presiones provenientes del alza en los precios de las *commodities* (en particular, agropecuarias) con su impacto general directo, en los costos de insumos, e indirecto, en el precio de la tierra como capital fijo. El peso superlativo de la producción exportadora de *commodities* primarias y de sus manufacturas en la economía y su articulación con el mercado financiero global, crearon una presión adicional sobre el plusvalor reinvertible, aun en un contexto de ganancias extraordinarias[4]. Incluso si una porción de la renta de la tierra se manifestara bajo la forma de ganancia, la presión de los precios en ascenso creaba una tensión sobre los precios del capital constante circulante (insumos).

Esas presiones cruzadas comienzan a ser enfrentadas por el capital de manera directa por medio de una estrategia inflacionaria. Frente a la alternativa de dar un salto cualitativo hacia formas de generación de plusvalía relativa (apuntalados en incrementos sostenidos en la productividad del trabajo), el gran capital industrial

4 Entre 2004 y 2014 las exportaciones totales superaron el 19,7% del PBI (comparado con 9,1% entre 1993 y 1998), y dentro de ellas, las exportaciones primarias, manufacturas de origen agropecuario y combustibles representaron más del 67,4% (comparado con 70,4% entre 1992 y 1998), según el INDEC.

local decide canalizar la presión de costos a través de un creciente brote inflacionario: según la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía (SPE-Mecon) la tasa de crecimiento de los precios implícitos en el PBI para los sectores productores de bienes pasó de un mínimo de 6,2% en 2005 a 20,4% en 2008.

En 2008 se produce la crisis política vinculada al rechazo legislativo de la Resolución N° 125 del Ministerio de Economía de la Nación. Esta normativa pretendía elevar la carga impositiva sobre las exportaciones primarias, creando un sistema de retenciones (impuestos) móviles para reemplazar el régimen de retenciones fijas existente. Esa crisis da cuenta, por un lado, de la tensión inflacionaria creciente, pues las retenciones móviles pretendían frenar la traslación local de la inflación internacional. Por otra parte, la mayor carga impositiva aportaría recursos adicionales para un Estado que necesitaba ampliar su base tributaria frente a demandas crecientes de financiamiento.

En esa fase, entre 2007 y 2008, las contradicciones del proyecto neoliberal en los países centrales comienzan a estallar en la forma de crisis financiera (Féliz, 2015). De forma acumulativa, el capital financiero ficticio inicia un proceso de desvalorización que impacta violentamente en el ciclo del capital en los países centrales. La crisis neoliberal llega tarde allí pero se manifiesta en una desaceleración del crecimiento económico y la caída en los precios de las *commodities*, en la medida en que estalla su componente especulativo. Esto impacta de lleno en Argentina, en especial por la vía del comercio exterior, muy vulnerable a los vaivenes del mercado mundial. La caída en la demanda global de *commodities* primarias y la reducción en sus precios llevan a la primera crisis posneoliberal en el país y en particular deprime la masa de renta extraordinaria disponible para su redistribución interna. El valor de la producción exportable “cargada de renta” se redujo fuertemente entre 2008 y 2009 (42,9% y 11,2% en *commodities* primarias y manufacturas agropecuarias, respectivamente), según datos del INDEC.

La segunda fase histórica del proyecto neodesarrollista se produce en un marco conflictivo atravesado por la crisis importada y las tensiones propias de las contradicciones internas. Por un lado, la acumulación inflacionaria y el limitado desarrollo de la productividad laboral va destruyendo las posibilidades de sostener la política de TCREE (Féliz, 2009), uno de los pilares de lo que Curia (2007) denomina “la versión canónica del modelo”. Combinada con la pérdida de capacidad de apropiación de renta extraordinaria, la acumulación se torna más errática y débil. La presión sobre la rentabilidad

general se manifiesta en una caída en la masa de ganancias agregadas en 2008 y una muy breve recuperación en los dos años subsiguientes, para volver a caer a partir de 2011. Por otra parte, las presiones sobre la política fiscal se exacerban pues se acrecientan las demandas de las distintas fracciones del capital para sostener la competitividad y las exigencias por parte de las diferentes fracciones del pueblo de transferencias sociales para la legitimación social del proceso de desarrollo.

Se desplaza de este modo el eje de la construcción consensual: desde crecimiento y competitividad con mercado de trabajo inclusivo, a las políticas de ingreso incluyentes y competitividad asistida. Desde el Estado, las fuerzas políticas gobernantes buscan apuntalar las bases de su legitimidad y para ello amplían la política fiscal, abandonando la prioridad establecida del superávit fiscal. Crece el gasto en subsidios al capital (Bona, 2012) y se generalizan las políticas de transferencia de ingresos, con una estructura impositiva sin cambios. En tal sentido, se toman las decisiones fuertemente ligadas a la necesidad de ampliar las bases de financiamiento del Estado:

en 2008 de ampliar la apropiación pública de recursos fiscales con la estatización del sistema de seguridad social que fuera privatizado en los años noventa (AFJP),

en 2009 se extiende la política de transferencias condicionadas de ingresos con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH),

en 2011 se crea el "fondo de desendeudamiento" que permite al Estado nacional acceder de manera directa a las reservas internacionales acumuladas en el Banco Central (BCRA), abriendo el camino para la futura reforma a la carta orgánica del mismo en 2012.

Esta etapa muestra que cuando parece estabilizarse el neodesarrollismo como proyecto hegemónico, el desarrollo de sus contradicciones comienza a desarticular sus equilibrios básicos, proyectando tensiones, exacerbando sus barreras y estrechando sus límites.

4. Radicalización/intensificación del neodesarrollismo

Las elecciones de 2011 marcan un quiebre en la lógica política del proyecto neodesarrollista. Frente a barreras que se presentan como crecientes desequilibrios, y por tanto como potenciales límites a la reproducción ampliada de la sociedad, el gobierno decidió dar un salto hacia adelante. Inició un proceso que fue denominado "sintonía fina" y que apuntó a construir de manera más clara y transparente una etapa de ajuste o corrección de los desequilibrios, que operara de forma paulatina para desplazar la barrera fiscal, la inflacionaria y la externa.

En relación a la política fiscal, se propone avanzar en la reducción paulatina de algunos subsidios a los servicios públicos (en particular, agua, energía, combustibles y transporte público). Sin embargo, el movimiento en este sentido fue lento y dispar siendo muy resistido pues implicaba acrecentar la pérdida de competitividad de las fracciones menos desarrolladas del capital y, por otra parte, suponía cargar directamente el peso del ajuste sobre la base de sustentación política del gobierno. En definitiva, la solución a la barrera fiscal fue su desplazamiento temporal a partir de la reforma a la carta orgánica del BCRA. En sintonía con un esquema de finanzas funcionales (Lerner, 1947), una política fiscal financiada de manera creciente con emisión monetaria (y endeudamiento intra-sector público) es sostenible en tanto la política es 'exitosa' en términos de crecimiento. Si la política fiscal 'teóricamente' expansiva es eficaz, las finanzas funcionales operan complementariamente, con pocos efectos secundarios (tales como inflación más alta, y demanda exacerbada de moneda extranjera como inversión financiera).

El cambio aprobado legislativamente a comienzos de 2012 permitió ampliar la base de financiamiento del Estado sin alterar la estructura de fiscalidad. Junto con el aporte de fondos por parte del ANSES (Agencia Nacional de la Seguridad Social que apropió los fondos de las AFJP y canaliza el conjunto de los recursos previsionales nacionales), del Banco de la Nación, de la obra social estatal de trabajadores pensionados y jubilados (PAMI) y otros organismos públicos, los aportes del BCRA permitieron flexibilizar la restricción presupuestaria del Estado por dos mecanismos. Por un lado, el Estado pudo acceder a financiamiento para reemplazar deuda externa con agentes privados por deuda con los mencionados actores locales para-estatales. Por otra parte, mientras el financiamiento privado externo estuvo vedado durante la década (a pesar de la renegociación y la política de "pagador serial", tal cual fuera acuñada por la misma presidenta Fernández en 2013) el financiamiento local aumentó sostenidamente (en especial, con el endeudamiento con el BCRA que tiene como contrapartida el aumento de la base monetaria). De esa forma, la deuda pública cambió de composición mientras continuaba en aumento (Giuliano, 2015).

La barrera inflacionaria, por otra parte, operaba en varios frentes. Por un lado, se había convertido en un verdadero freno a la recuperación de la participación de los salarios en el ingreso. La aceleración inflacionaria desvalorizaba rápidamente los ingresos fijos, que sólo se ajustan periódicamente una o dos veces al año. Por otro lado, la suba de precios internos acentuaba la pérdida de competitividad

general del capital local, en particular del capital de base nacional. La posición neoestructuralista sobre la que se apoya el neodesarrollismo considera la inflación como un fenómeno esencialmente de aumento de costos; es decir como una puja distributiva entre capital y trabajo, mediada por el tipo de cambio (Diamand, 1972; Amico, 2013). En efecto, estos autores señalan que el crecimiento de los salarios podría "dar por resultado una tendencia al aumento de la inflación, en la medida en que los costos laborales crecientes son un índice de que los trabajadores intentan (y paulatinamente consiguen) cambiar la distribución del ingreso mientras los empresarios tratan de defender la participación previamente alcanzada en el excedente" (Amico, 2013: 51). En ese marco, la estrategia gubernamental para enfrentar la barrera ha sido contradictoria. En primer lugar, se tomó el camino de negar el problema, atacándolo a través de la modificación de la forma de medición de la misma. De allí que en 2007 haya sido intervenido el organismo nacional de estadísticas (INDEC) y se haya modificado la forma de cálculo de la inflación, con el fin implícito de mantenerlo dentro del dígito (ATE-INDEC, 2012).[5] En segundo lugar, el intento fallido en 2008 de establecer el sistema de retenciones móviles a ciertas exportaciones tuvo el objetivo explícito de operar como instrumento antiinflacionario (Figueras, 2008). En paralelo, el problema fue abordado buscando contener la presión salarial por medio del establecimiento de límites salariales más o menos explícitos en la negociación paritaria. Esta política fue más explícita a partir de 2012.

Reconocido teóricamente el fundamento de clase de la inflación, la posición neoestructural tiene una lectura voluntarista del problema. Como propone Curia (2007), se espera que la solución provenga esencialmente de la canalización política de las contradicciones de clase en el marco de acuerdos con los actores sociales relevantes. La cuestión sería lograr un equilibrio que articule "en el mismo hito (...) el proceso de formación de capital y la fórmula distributiva" (Curia, 2007: 120). Sin embargo, la persistencia de altos y crecientes niveles de inflación resulta de la prevalencia de los factores estructurales que la constituyen como un fenómeno social específico en el país: el peso superlativo de las exportaciones primarias que conforman parte esencial del valor de la fuerza de trabajo (en especial, alimentos), la circulación de renta extraordinaria hacia la especulación inmobiliaria urbana y el dominio estructural del capital trasnacional (y las restricciones que ello implica a la

5 A este elemento puede sumarse el costo creciente de la deuda pública ajustada por inflación a través del llamado coeficiente CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia).

reinversión de utilidades). Esos factores estructurales, que profundizan las contradicciones históricas del capitalismo dependiente argentino, hacen que los pactos sociales tan caros a la tradición nacional-popular sean aun más inviables que lo que han podido ser históricamente.

De la mano de estas dos barreras, la etapa de la sintonía fina intenta enfrentar la renovada aparición de un histórico límite del capitalismo dependiente argentino: la llamada "restricción externa". En un primer breve período el tipo de cambio real elevado, la coyuntura internacional favorable, la depresión en la masa salarial y la cesación parcial de los pagos de la deuda externa, coadyuvaron a conformar un sólido superávit en las cuentas externas. En línea con procesos similares en la región suramericana, en esta etapa, entre 2002 y 2010, las reservas internacionales del BCRA pudieron acrecentarse significativamente pasando de un promedio de 11800 millones de dólares a 49700 millones de dólares.

Sin embargo, la apreciación cambiaria combinada con la consolidación de una posición subordinada en el mercado mundial, convergieron con la crisis global para colocar a las cuentas externas rápidamente en su histórica situación de precariedad. De esa manera, la suerte inicial del llamado viento de cola que empujó el crecimiento se transforma en mala suerte casi de forma inmediata, pues la estructura traduce prácticamente sin mediaciones o *buffers*, el ciclo de buenas y malas condiciones internacionales en auge y crisis interna; la estructura no es -sin embargo- producto de la suerte, sino resultado de la acumulación histórica de decisiones políticas.

La apreciación progresiva de la moneda remite sustancialmente al alza en los costos unitarios reales relativos del capital local. Esto es producto de que la recuperación (parcial y limitada) de los salarios reales, superó ampliamente el crecimiento relativo en los espacios de valor de referencia (Estados Unidos). Por otra parte, la productividad laboral sube lentamente en términos tanto absolutos como relativos en la etapa, en comparación con los principales espacios nacionales en competencia: entre 2007 y 2014 la relación entre la productividad laboral del capital en Argentina y la productividad del capital manufacturero en Estados Unidos se mantiene estable, mientras los salarios reales relativos crecen mucho más en Argentina que en EE.UU (Féliz, 2015)[6]. La política de TCREE se torna imposible de sostener sin la confluencia de (a) un aumento sostenido de la productividad manufacturera y (b) un aumento de los salarios

6 Según datos de Jaccoud y otrxs (2015) entre 1991 y 1998 la productividad laboral en Argentina creció en promedio 4,2% anual, mientras que entre 2003 y 2007 lo hizo sólo 3,4% promedio anual y entre 2007 y 2014 sólo 2,6%.

reales acorde. El deterioro de la competitividad general del capital es parcialmente compensado por una creciente transferencia fiscal hacia el capital industrial. Sin embargo, la presión estructural sobre el tipo de cambio real y el deterioro de la coyuntura internacional hacen insuficiente sostener la capacidad del capital, en particular de aquellos más lejos de las cadenas globales de valor. Esta situación se torna evidente en el deterioro creciente del saldo externo de un número cada vez mayor de ramas industriales, por fuera del complejo extractivista: la cuenta corriente del balance de pagos acumuló un saldo positivo de 59628 millones de dólares entre 2002 y 2010, mientras que entre 2011 y 2014 el déficit fue de 11891 millones de dólares.

El deterioro de las cuentas externas compone una de las principales barreras del neodesarrollismo y articula varios procesos simultáneos:

(a) La tendencia al deterioro del tipo de cambio real estructural,

(b) la presión de las transnacionales para "repatriar" capitales (por mecanismos diversos) en el marco de la crisis general en el capitalismo neoliberal en el centro,

(c) el peso de la deuda externa que sigue operando como límite estructural,

(d) el deterioro de la dinámica de la demanda global de *commodities* de exportación, y

(e) una política energética que conduce a un creciente déficit de divisas.

El gobierno, intentando sostener la alianza hegemónica, opera como si la situación fuera sólo un producto coyuntural de (d) y (e) pero ignorando en principio la dimensión estructural del límite inmanente. En tal sentido, propone medidas de corto plazo centradas en las restricciones generales y crecientes a la compra-venta de divisas, buscando racionar administrativamente el uso de la moneda mundial y, a mediano plazo, atacar el déficit externo energético a través de la redefinición de la estrategia petrolera, mediante la estatización parcial de YPFSA con una política de atracción del capital transnacional a la explotación vía fracking.

Más allá de la sintonía fina, superar los límites a través de la crisis

La recaída de la crisis global y la desaceleración del conjunto de los socios comerciales más importantes (Estados Unidos, Europa, Brasil, China) en 2012, ponen mayor presión sobre la capacidad de acumulación de capital, las posibilidades de producción y apropiación de plusvalía y la habilidad para sostener la alianza hegemónica. La tasa de ganancia entre 2012 y 2013 se estanca por debajo de

la media del período iniciado en 2004, desacelerando velozmente el ritmo de acumulación de capital fijo a un promedio cercano a cero entre 2012 y 2014, según datos del INDEC.

La táctica de la sintonía fina encuentra rápidamente sus limitaciones para enfrentar contradicciones que crean barreras y límites del proyecto de desarrollo hegemónico. La inflación sostenida, la apreciación cambiaria y las dificultades fiscales, persisten y mutan en límites evidentes como el fin de la redistribución progresiva de los ingresos, el estancamiento y descomposición industrial y la crisis externa (Féliz, 2013).

Los límites del proyecto neodesarrollista aparecen para los actores dentro de la alianza hegemónica como barreras superables a través de la intensificación capitalista del neodesarrollismo, en una combinación variable de profundización del plan del capital y de crisis/ajuste de corte heterodoxo. Mientras lo primero busca fortalecer las bases de un programa de mediano plazo para ordenar las expectativas de las fracciones hegemónicas, el ajuste y crisis canalizan las tensiones y desequilibrios bajo la forma de cambios progresivos (pero forzados por las tendencias estructurales) en las relaciones entre las distintas dimensiones del capital.

A mediano plazo, el plan del capital opera en varios frentes. Por un lado, de cara a la fragilidad externa de orden estructural se reinicia el camino a un nuevo ciclo de endeudamiento externo. Para ello, se aceleran y cierran negociaciones con el Club de París por deuda bilateral aun en cesación de pagos, y con Repsol por la indemnización debido a la expropiación de YPFSA (acuerdo que anula la demanda inicial del Estado argentino por los pasivos ambientales generados), encaminando el proceso a paso firme para recuperar el crédito internacional. El traspié provocado en 2014 por el conflicto con los llamados *holdouts* (acreedores que en 2005 y 2010 no aceptaron voluntariamente los canjes de deuda pública en cesación de pagos) sólo posterga hasta 2015 la búsqueda de financiamiento voluntario entre los grandes capitales especulativos a escala global.

En paralelo, por otro lado, se afianzan los acuerdos con las potencias regionales del sur global. Una multiplicidad de acuerdos firmados principalmente con China y Rusia, buscan fortalecer el frente externo con crédito (acuerdo de intercambio de monedas con China) e inversiones en infraestructura (acuerdos por centrales nucleares, hidroeléctricas, etc.). Estos convenios de cooperación convierten barreras en límites potenciales, al costo de consolidar un patrón de inserción dependiente en el ciclo global del capital (Slipak, 2014).

Estos desarrollos complementan la proyección de políticas de planificación a mediano plazo que buscan institucionalizar, consolidando en el tiempo, las bases estructurales de la acumulación de capital. El neodesarrollismo intenta articular en el mismo proceso de desarrollo a la industrialización y al neoextractivismo (Féliz, 2012). A tal efecto, desde el Estado se ha ido delineando una estrategia que se ha consolidado en el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI2020) y el Plan Estratégico Agropecuaria y Agroindustria 2020 (PEAA2020). Presentado en 2011, el PEI2020 pretende expresar la unidad orgánica que se busca establecer entre las tradicionales actividades extractivistas, históricamente enfrentadas al proyecto desarrollista (Basualdo, 2006) y el núcleo de la industria manufacturera:

El concepto de industria debe tomarse como definición amplia (…). Esta concepción deja de lado falsas antinomias, como la de 'campo' vs. 'industria', para focalizarse en el concepto de agregación de valor, de modo que a la dicotomía mencionada se la supere incorporando más industrialización a la actividad primaria (Ministerio de Industria, 2011: 29).

En tal sentido, se propone pensar "las producciones con base en el uso de la tierra como una industria a cielo abierto" (Bisang, 2011: 64). Siguiendo los lineamientos del desarrollismo estructuralista, ven al desenvolvimiento de esta nueva articulación inter-sectorial como parte de proceso de "ampliación" del sector industrial manufacturero más allá de sus fronteras tradicionales (Bisang, 2011). Esto aparece como una novedad en la estrategia de los sectores dominantes, pues por primera vez producción extractiva y producción industrial buscan ser incluidas en un proyecto integral de desarrollo capitalista. Esta mirada interpreta que el sector manufacturero es clave en el desarrollo pues, en y mediante éste, las actividades que promueven el desenvolvimiento (sobre todo de la investigación y el desarrollo) tienen la potencialidad de generar amplias externalidades y encadenamientos positivos (Palma, 2005).

Mientras tanto, a fines de 2013 se abandona la primera fase de la sintonía fina y se avanza en una segunda etapa más radical de ajuste progresivo. Por un lado, la presión sobre las reservas internacionales expresa la tensión evidente provocada por la caída en la competitividad general del capital. Entre enero de 2013 y enero de 2014 las reservas caen cerca del 30%: esto equivale a más de 13 mil millones de dólares. Los capitales particulares presionan sobre el tipo de cambio buscando fugar su capital líquido a los fines de valorizarlo internacionalmente. A pesar del impacto inflacionario, el gobierno valida esas presiones facilitando la desvalorización

cambiaria, que entre noviembre de 2013 y febrero de 2014 será superior al 30,4%, según estadísticas oficiales del INDEC. Ello acelera la inflación: la evolución oficial de los precios al consumidor pasa de un crecimiento interanual de 10,5% en agosto de 2013 a más de 23,2% en agosto de 2014. El ajuste cambiario es acompañado por una modificación parcial en la política de tasas de interés que suben exponencialmente en el mismo período. En 2014, la tasa pasiva nominal anual promediará 21%, bien por encima de la media de 12,8% en los 5 años anteriores, de acuerdo a datos del BCRA. La combinación de ambos movimientos provoca una singular desvalorización de la fuerza de trabajo. Los salarios reales caen fuertemente en el primer trimestre de 2014, conduciendo a una caída en el consumo agregado privado anualizada del 0,5%. Esta será la primera caída en el consumo privado total en todos los trimestres del año, desde 2002. En 2015, la estrategia continúa orientando la política oficial (Féliz, 2015b).

5. Reflexiones preliminares

Un proyecto de nuevo desarrollismo se consolidó en Argentina a la salida de la larga noche neoliberal. Sin embargo, la crisis del proyecto neoliberal en la periferia permitió la re-significación del proyecto de desarrollo capitalista en la periferia. Esto ocurrió bajo la forma de su revalorización del programa neodesarrollista en la etapa de superación dialéctica del neoliberalismo.

En Argentina, esa salida -a través de una crisis orgánica- supuso, como vimos, recomponer el conjunto de las relaciones de valor buscando hacer uso de las potencias existentes en la estructura social del capital en el espacio nacional de valor de Argentina. Este nuevo proyecto se conformó en el marco de las transformaciones estructurales construidas a lo largo de más de tres décadas: la reconfiguración de la lucha de clases a partir de una nueva composición política de la clase trabajadora; un marco internacional transformado por la irrupción de China; la apertura de un nuevo ciclo político en la región latinoamericana a partir del ascenso del chavismo al gobierno en Venezuela; y el estallido tardío de la crisis neoliberal en el centro.

El proyecto que fue instaurándose debió articular de manera simultánea dos elementos claves. Por un lado, conformar un plan de política económica que pudiera crear el marco macroeconómico para la reproducción ampliada de las fracciones del capital que habían emergido como hegemónicas entre las clases dominantes a la caída del proyecto neoliberal. Esas fracciones (gran capital

transnacionalizado) requerían una política económica que permitiera ampliar la valorización de su capital sobre la base de la super-explotación extendida de la fuerza de trabajo y la naturaleza. Por otro lado, la consolidación del nuevo proyecto suponía la renovación del mito del desarrollo (en este caso, como 'crecimiento con inclusión social'). Para ello se tornó indispensable la construcción de un marco institucional que permitiera reincorporar y neutralizar a fracciones significativas del pueblo trabajador, en particular sus fracciones más conflictivas (tales como el núcleo más organizado del movimiento obrero y los movimientos de trabajadores desocupados). Ello se logró de manera parcial a través de la reactivación de las tradicionales instituciones laborales y la creación de una nueva infraestructura de políticas sociales de base amplia pero básica.

En la primera fase, el nuevo proyecto pudo consolidarse materialmente, consiguiendo estabilizar la tasa de ganancia en elevados niveles a la vez que consiguió ampliar la inclusión heterónoma sobre la base de empleo asalariado (aun si ampliamente precarizado).

Sin embargo, la fase iniciada en 2008 comenzó a marcar que las contradicciones propias del proyecto neodesarrollista en Argentina debilitaban simultáneamente las posibilidades de continuar con el ciclo expansivo del capital (y por tanto, la reproducción ampliada de sus fracciones hegemónicas), y la capacidad sistémica de contener y canalizar productivamente -para el capital- las demandas de fracciones crecientes del pueblo que trabaja. En tal sentido, la radicalización reformista del kirchnerismo en esta segunda etapa tuvo un doble objetivo. Por un lado, inflar la demanda global en un intento por contrarrestar las tendencias deflacionarias causadas por el impacto de la crisis global y el estancamiento del consumo popular. Por otra parte, recrear las condiciones para una ampliación de las condiciones políticas de la hegemonía garantizando el consenso suficiente en torno al proyecto en marcha.

La imposibilidad del kirchnerismo como fuerza política para superar los límites del proyecto hegemónico, condujo a la profundización de sus contradicciones. El desarrollo de la política de sintonía fina acompañó la tendencia estructural a un ajuste suave que llegó en 2014 a una desvalorización marcada del tipo de cambio y aumento en la tasa de interés creando por primera vez, en más de una década, una caída sostenida en los salarios reales y consecuentemente en el consumo popular. Transcurridos más de diez años, la recuperación de ciertos estándares sociales se estanca en los mejores niveles de los años noventa, pero bastante lejos de las marcas históricas de los años setenta. La dependencia y la super-explotación

del trabajo (y agregamos, el saqueo de las riquezas naturales) son consustanciales con el desarrollo capitalista posible en la periferia.

La sintonía fina transmuta en crisis transicional y radicalización del neodesarrollismo, a medida que la creciente alienación de la base social de la hegemonía fragmenta a los actores de clase y a las fuerzas políticas. El resultado es la fragmentación del espectro político y el realineamiento progresivo de los principales actores. La alianza política en el poder (hoy liderada por el kirchnerismo), registrando la incipiente metamorfosis, parece transformarse –aparentemente- dentro del mismo peronismo ("ese hecho maldito del país burgués", parafraseando a J. W. Cooke).

Bibliografía

Amico, Fabián (2013), "Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina", Circus. Revista Argentina de Economía, N° 5.

ATE-INDEC (2012), "La manipulación de datos en el INDEC. Impacto en la medición de la pobreza e indigencia", en *Documento de Trabajo*, 7, Septiembre.

Basualdo, E. M. (2006). *Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bertinat, Pablo y Salerno, Juan (2006), *Un modelo energético en apuros. Alternativas para la sustentabilidad energética en Argentina*, Fundación Heinrich Boll / Programa Argentina Sustentable, Santa Fe.

Bisang, Roberto (2011), "Agro y recursos naturales en la Argentina: ¿enfermedad maldita o desafío a la inteligencia colectiva?", en *Boletín Informativo Techint*, 336, 63-83, Diciembre.

Bona, L. (2012), "Subsidios a sectores económicos en la Argentina de la post convertibilidad: Interpretación desde una perspectiva de clase", en Féliz, M. y otros (editores), *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Bonnet, A. y Piva, A. (2013); "Un análisis de los cambios en la

forma de estado en la posconvertibilidad", en Grigera, J. (compilador), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Bresser-Pereira, L. (2010). *Globalización y competencia. Apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*, Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Curia, E. (2007). *Teoría del modelo de desarrollo de la Argentina: las condiciones para su continuidad*, Buenos Aires: Galerna.

Diamand, M. (1972), "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", en *Revista Desarrollo Económico,* 45, 25-47.

Féliz, Mariano (2009), "Crisis cambiaria en Argentina", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 40, 158, 185-213.

Féliz, Mariano (2011), "El fundamento de la política del vivir bien: La economía política de los trabajadores y las trabajadoras como alternativa", en Farah, Ivonne y Vasapollo, Luciano (coord.), *Vivir Bien. ¿Paradigma no capitalista?*, CIDES-UMSA / Sapienza – Universita di Roma / Oxfam, Plural Editores, primera edición en español, Febrero, La Paz – Bolivia, pp.169-185.

Féliz, Mariano (2012), "Neo-Developmentalism Beyond Neoliberalism? Capitalist Crisis and Argentina's Development Since the 1990s", *Historical Materialism*, 20(2), pp. 105-123.

Féliz, Mariano (2012b), "Sin clase. Neodesarrollismo y neoestructuralismo en Argentina (2002-2011)", *Século XXI: Revista de Ciências Sociais*, Vol.2, nº2, 9-43.

Féliz, Mariano (2013), "Capitalismo posneoliberal y buen vivir en Argentina. ¿Cómo salir de la trampa neodesarrollista?", *Revista Herramienta*, 53, nueva serie, Julio-Agosto.

Féliz, M. (2014); "Neo-developmentalism, Accumulation by Dispossession and International Rent—Argentina, 2003–2013", en *International Critical Thought*, 4, 4, 499–509.

Féliz, Mariano (2015), "Barriers and the limits of neodevelopmentalism: Lessons from Argentina's experience, 2003-2011", *Review of Radical Political Economics*, 47 (1), 70-89.

Féliz, Mariano (2015b), "Neodesarrollismo en crisis ¿El futuro ya llegó? Economía política, construcción hegemónica y alternativas populares", Editorial El Colectivo, Buenos Aires.

Féliz, Mariano y Pérez, Pablo E. (2007), "¿Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de

la posconvertibilidad", en Boyer, Robert y Neffa, Julio C. (comp.), *Salidas de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*, Institut CDC pour la Recherche / CEIL-PIETTE/CONICET, Editorial Miño y Dávila, 1ra edición en castellano, pp. 319-352, Buenos Aires.

Figueras, Alberto José (2008), "Las "retenciones": lo que se dijo…, y lo que no se dijo. Reflexiones sobre el impuesto a las exportaciones agrarias", Documento de trabajo, Observatorio de la Economía, IEF-UNC, Agosto, Córdoba.

Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2004), "Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo", presentado en OIT- Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Conferencia de empleo MERCO- SUR, Mimeo.

Gabriel Palma (2005), "Cuatro fuentes de 'desindustrialización' y un nuevo concepto del "síndrome holandés"", en Ocampo, José Antonio, *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, pp. 79-130, Banco Mundial – Alfaomega Colombiana, Colombia.

Giuliano, Héctor (2015), "La deuda bajo la administración Kirchner", Cuadernos de Economía Crítica, 2, 153-162.

Jaccoud, Florencia, Arakaki, Agustín, Monteforte, Ezequiel, Pacífico, Laura, Graña, Juan M. y Kennedy, Damián (2015), "Estructura productiva y reproducción de la fuerza de trabajo: la vigencia de los limitantes estructurales de la economía argentina", Cuadernos de Economía Crítica, 2, 79-112.

Lebowitz, M. (2005), *Más allá de El Capital. La economía política de la clase trabajadora en Marx,* Madrid: Akal.

Lerner, A. P. (1947); "Money as a creature of the state", en *American Economic Review*, 37, 2, 312-317.

Mazzeo, M. (2010). *Poder popular y nación. Notas sobre el Bicentenario de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires: Colección Cascotazos, Editorial El Colectivo y Ediciones Herramienta.

Ministerio de Industria (2011). Plan Estratégico Industrial 2020. Recuperado el 13 de Agosto de 2012 de http://www.industria.gob.ar/planeamientoestrategico/wp-content/uploads/2012/05/PEI%2020%2020%20%202012.pdf.

Orovitz Sanmartino, Jorge (2009), "Crisis, acumulación y forma del Estado en la Argentina postneoliberal", en *Cuestiones de Sociología*, 5-6, 235-253.

Slipak, Ariel (2014), "Un análisis del ascenso de China y sus vínculos con América Latina a la luz de la Teoría de la Dependencia", en *Revista Realidad Económica*, 282, 99-124.

Sunkel, O. (1991). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

Svampa, M., y M. Sola Álvarez (2010), "Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: Los marcos de la discusión en la Argentina", en *Ecuador Debate,* 79.

Svampa, M. y Viale, E. (2014), *Maldesarrollo. La Argentina extractivismo y el despojo*, Buenos Aires: Katz Editores.

2. Estrategias político-discursivas del nuevo bloque en el poder

Emiliano López
Manuel Ducid

1. Introducción

Luego de la crisis orgánica de 1998-2001, comenzó a emerger en nuestro país un período de normalización política e institucional y de establecimiento de las bases de un nuevo "modelo económico", con orientación exportadora entre 2002 y 2007, que estuvo acompañado por la constitución de una *hegemonía desarrollista* impulsada por el nuevo bloque en el poder, conformado por la articulación de las diferentes fracciones productivas del gran capital (Wainer, 2013; López, 2014).

En ese contexto, en el presente trabajo analizamos las estrategias político-discursivas desarrolladas por aquellos actores que representan los intereses del nuevo bloque en el poder, con el fin de lograr el consenso de buena parte de los actores colectivos subalternos y dominantes y las características centrales de dicho consenso.

Para dar cuenta de este objetivo, tomamos como unidad de análisis algunas organizaciones representativas de las clases dominantes (Unión Industrial Argentina-UIA, Sociedad Rural Argentina-SRA, Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa-AAPRESID, y la Asociación Empresaria Argentina-AEA) y subalternas (Confederación General del Trabajo-CGT y Central de Trabajadores de la Argentina-CTA), y realizamos un estudio sobre los aspectos político-discursivos que permitieron a esta fracción de las clases dominantes una nueva forma de dominio consensual.

En el apartado siguiente especificamos algunos puntos de partida teórico-metodológicos. Luego, avanzamos en una explicación del período en el cual emerge el nuevo modo de desarrollo y prestamos

particular atención al rol que tuvo la UIA como un enunciador privilegiado para marcar los principales temas de agenda por esos años.

En tercer lugar, damos cuenta de las estrategias que permitieron a ciertos actores representativos de las clases dominantes consolidar la hegemonía desarrollista en el período 2005-2007.

2. La hegemonía en una perspectiva gramsciana: algunas precisiones analíticas sobre el plano político-discursivo y los análisis de clase

Una definición de hegemonía

Un punto de partida indispensable de nuestro trabajo lo constituye la definición del concepto de hegemonía que utilizamos para avanzar en el rol particular que posee la dimensión político-discursiva de la hegemonía y la manera en la cual hemos realizado el trabajo empírico para el caso argentino.

Partimos de la conceptualización de Gramsci (1986) para definir la hegemonía. De acuerdo al autor, ésta es una forma de dominación cuya especificidad radica en el carácter consensual de la misma. Es decir, una dominación hegemónica implica un cierto grado de "aceptación" de la subordinación por parte de los dominados (Balsa, 2011). Dicha aceptación puede darse de manera tanto pasiva, cuando se reproduce a través del "sentido común"; como activa, a través de la acción política subalterna (Buci-Glucksmann, 1978). En este punto, lo que nos interesa señalar son los mecanismos a través de los cuales un grupo, clase o fuerza política logra presentar sus propios intereses, su propia visión del mundo, como si fueran las del conjunto de la sociedad; es decir, cómo se convierte un grupo o clase en la "(…) dirección intelectual y moral de la sociedad" (Gramsci, 1986; 499). Así, la discusión sobre la hegemonía debe tener como uno de sus aspectos salientes el estudio de las dimensiones a través de las cuales los intereses corporativos de ciertas clases y fracciones se constituyen como universales. Reconocemos aquí dos dimensiones analíticamente separables que, para Gramsci (1986), operan en la generación de consenso en el plano político: la dimensión económica-corporativa y la dimensión del lenguaje.

La primera dimensión (Gramsci, 1986) por la cual las clases subalternas aceptan la dominación económico-política es la *económica-corporativa* y se presenta a través del *Estado ampliado*: la hegemonía burguesa se logra mediante una serie de organismos que se encuentran en el interior de la sociedad civil y reproducen los valores y la cultura de la clase dominante, de manera tal de lograr

que las clases subalternas encuentren su posición económicamente subordinada como la normalidad. Concretamente, el Estado ampliado se materializa en una red de instituciones que permiten la reproducción del orden social a través de la incorporación de los valores dominantes en la propia vida práctica de los subalternos. Esta categoría de Estado ampliado es la que permite incorporar los aspectos de la reproducción económica de los subalternos como un tema ineludible de la construcción del consenso. Como señala Thwaites Rey, la hegemonía depende de la posibilidad de "incorporar a los estratos populares al desarrollo económico-social" (Thwaites Rey, 2007: 148). Es así que, contrariamente a las perspectivas post-marxistas de acuerdo a las cuales la hegemonía se asocia exclusivamente al plano discursivo, la visión gramsciana introduce los aspectos económicos como condiciones necesarias, pero no suficientes, de la hegemonía de una clase o fracción. Esto no implica, sin embargo, determinismo economicista alguno. Por el contrario, la noción de Estado ampliado –asociada también a la categoría de bloque histórico (Gramsci, 1998)– permiten pensar en la incorporación de los aspectos económicos a través de la producción de un "sentido común" que los subalternos experimentan a través de su propia *praxis* social. En un sentido similar al de Thompson (1989), consideramos que a través de los organismos de la sociedad civil (tales como sindicatos, clubes, escuelas, instituciones religiosas, etc.) los subalternos experimentan sus posiciones de clase. La segunda dimensión, a la cual le prestaremos especial atención aquí, es el lenguaje. El lenguaje aparece en la obra de Gramsci como una dimensión clave para el estudio de lo político. La importancia del lenguaje en la obra del autor fue estudiada oportunamente por Ives (2004), para quien Gramsci abordó varios planos del lenguaje: el lenguaje visto como base de las "concepciones del mundo", la imposición de la lengua nacional sobre los dialectos regionales, el rol de las metáforas en la construcción de significados, las gramáticas normativas y espontáneas como formas de ejercicio de la dominación social, entre otros puntos de interés para el análisis político[1]. Desde este punto de partida, consideramos necesario profundizar algunos ejes sobre los cuales desarrollar la discusión en torno del lenguaje y los discursos sociales como una dimensión necesaria en el análisis de la hegemonía.

1 A pesar de ello, acordamos con Balsa (2011) en que las notas de Gramsci sobre el lenguaje no han permitido desarrollar una teoría acerca del modo en que los procesos discursivos intervienen en la construcción de proyectos políticos y, por tanto, abonan a la construcción de una hegemonía política.

El discurso como práctica social acotada, la enunciación y la hegemonía discursiva

El análisis del discurso y las ciencias sociales se han encontrado en una permanente tensión. En primer lugar, el análisis del discurso en ciencias sociales puede definirse como "(…) una socio-hermenéutica ligada, fundamentalmente, a la situación y a la contextualización histórica de la enunciación" (Alonso, 1998: 188). Es así que para este autor el análisis del discurso debe intentar dar cuenta de la reconstrucción del sentido de los discursos en su situación de enunciación y, de esta manera, debe dar cuenta de la construcción de intereses que se encuentran estructuralmente situados. El punto crucial de esta perspectiva es que el discurso es sólo una de las múltiples prácticas sociales, históricamente situadas y que se relaciona con otras prácticas. Por ello, el interés para nuestro estudio consiste en la posibilidad de articulación de esta práctica discursiva con otros procesos sociales – tales como los procesos económicos – que son parte contextual y, al mismo tiempo, condición de posibilidad de estos discursos. El "contexto" de un análisis del discurso, en un sentido gramsciano, debemos considerarlo como un sistema de relaciones de fuerza e intereses concretos que se enmarcan en las posiciones y le otorgan sentido a las estrategias políticas de los actores (Angenot, 2010). Esto es, un análisis social de los discursos implica que son, al decir de Touraine (1987), prácticas realizadas desde los intereses de diferentes grupos y actores sociales.

En segundo lugar, una categoría clave para el análisis del discurso es la *enunciación* y, por supuesto, el rol social del *enunciador* (Verón, 1987). La importancia de esta categoría parte de comprender a las formas de dominación social en el plano discursivo como dialógicas y no como simples imposiciones unilaterales (Bajtín, 1989). En este punto, planteamos una diferencia en relación a las perspectivas que avalan una lectura del "signo lingüístico" independiente de su contexto de enunciación y, por tanto, despojado de peso valorativo, tal como critica Voloshinov (1992) a la perspectiva de Saussure. De esta manera, la enunciación resulta clave para un análisis del discurso como práctica social acotada y se encontrará siempre en relación a una carga valorativa no neutral.

Es en este punto, donde nos es posible incluir un tercer elemento central para un análisis discursivo, en la clave del estudio sobre la emergencia y consolidación de una hegemonía: el análisis clasista de los discursos. Desde la perspectiva que tomamos aquí, la hegemonía no es una mera articulación en el campo de la discursividad, con puntos de fijación parciales que permiten constituir una

cadena de equivalencias y un efecto de frontera, como se desprende de la interpretación de Laclau y Mouffe (2004). Destacar el carácter material de los discursos no permite afirmar que toda práctica social es discursiva. Por el contrario, es necesario el reconocimiento del análisis de clase asociado a la hegemonía, aun cuando es evidente que no se pueden inferir de manera lineal los antagonismos que aparecen en el plano político desde las estructuras económicas subyacentes. Esta no linealidad de los antagonismos políticos en relación a la estructura económica, se desprende de los mismos análisis históricos de Marx (2009).

En este punto, partimos de la propuesta de Balsa (2011) para definir la hegemonía discursiva en clave operacionalizable. En primer lugar, el autor recupera dos pilares sobre los que debe basarse una lectura de la hegemonía discursiva en clave gramsciana: la dimensión *dialógica del lenguaje* y la *disputa por las significaciones*, como la forma en que se despliega la hegemonía discursiva. Esta perspectiva, nos permite pensar la hegemonía discursiva como una esfera no excluyente de la dominación social, que puede ser desafiada/aceptada por los actores subalternos. La hegemonía en el plano discursivo no responde, por tanto, a una imposición unilateral – como parece ser la visión elaborada por Portelli (2003) – sino a una subordinación conflictiva y, por tanto, abierta a la contingencia. El reconocimiento de la contingencia y la "no sutura" de lo social – que desarrollan sobre todo Laclau y Mouffe (2004) – resultan relevantes en un punto: si no es "disputable" el contenido de los discursos, no hay hegemonía sino dominación coercitiva (Balsa, 2006).

Sin embargo, debemos problematizar cuál es el espacio específico para la contingencia que los discursos provocan en las sociedades contemporáneas. Es decir, hasta qué punto la hegemonía discursiva posee anclajes en otros procesos sociales o bien sólo se remite al propio campo de la discursividad. Como mencionamos, desde la perspectiva gramsciana entendemos necesaria la reintroducción de la categoría de clases sociales para el estudio de la hegemonía discursiva. Ahora bien, cabe preguntarnos qué definición de clase es compatible con un estudio no determinista de la hegemonía discursiva. En particular, en nuestro trabajo hemos retomado la definición de clase social propuesta por Thompson (1989), de acuerdo al cual *clase* es una categoría heurística que sólo puede ser entendida en términos relacionales y procesuales, mediante la noción mediadora de "experiencia". Esta definición permite pensar la relación no necesariamente unilateral entre posiciones estructurales, intereses y expresiones político-culturales.

Desde esta perspectiva podemos incluir, a su vez, un análisis sobre los actores colectivos de clase, no contradictorio como forma de aproximación empírica. Las clases sociales no existen como simples determinaciones estructurales relacionales, sino que a su vez se constituyen como tales en su acción política (Thompson, 1989; Poulantzas, 2007). Por ello, tal como señala Wright (1994) en base a las categorías *estructura de clases* y *formación de clase*, un estudio de la posición económica puede realizarse a través de las organizaciones. En este sentido, el estudio de las construcciones político-discursivas de las organizaciones colectivas abre la posibilidad de introducir la formación de una clase como sujeto colectivo (Caínzos, 1989), lo que puede dar lugar al estudio de las fuerzas sociales, los proyectos hegemónicos y las formas de articulación de los mismos, con anclaje en los condicionantes económicos.

Hechas estas aclaraciones en relación a la categoría de clase social, compatible con el análisis del discurso, volvamos a los límites de la discursividad y la contingencia. Si bien como han planteado Laclau y Mouffe (2004) las identidades se construyen a través del discurso, la definición de discurso que adoptamos como una (y sólo una) de las prácticas sociales existentes, nos permite afirmar que otras prácticas y procesos – por ejemplo, los económicos – pueden erigirse en marco de posibilidad de la construcción de identidades (Balsa, 2006). De esta manera, las posiciones y los procesos de clase deben ponerse en relación con las construcciones de una hegemonía discursiva, tal como la definimos aquí.

Dado que la hegemonía discursiva es una forma dialógica de la dominación social, es posible que otros procesos de clase – no discursivos – produzcan un cierto "buen sentido" anclado en las prácticas cotidianas de actores subalternos que los discursos cambiantes y contingentes no logran alterar radicalmente[2] (Nun, 1989). Esta noción de los "núcleos de buen sentido" que habitan en el "sentido común" (Gramsci, 1986), nos permite relacionar las prácticas discursivas de actores dominantes y subalternos, históricamente situados, con la noción de construcción de hegemonía. Al mismo tiempo, al reconocer el carácter contingente de toda construcción hegemónica, podemos dar cuenta a partir de un análisis detallado de un proceso histórico de las limitaciones de una hegemonía discursiva e identificar sus posibles tensiones y puntos de inflexión.

En definitiva, consideramos que una visión gramsciana de la

2 Un núcleo de buen sentido que resulta evidente es cómo en la práctica laboral y más allá de los discursos "clasistas", los trabajadores asalariados experimentan y conforman una identidad distinta a la del patrón, no por ello basada en fundamentos políticos precisos.

categoría de hegemonía, posee la riqueza de tomarla como una forma de dominación que incluye analíticamente tanto los aspectos político-discursivos como aquellos relacionados a procesos económicos.

Con estos elementos analíticos, es posible avanzar en el estudio empírico sobre Argentina y la constitución de una nueva hegemonía en el período 2002-2007, luego de la crisis orgánica del neoliberalismo.

Sobre el Análisis Crítico del Discurso como modo de abordaje empírico

Una vez esbozadas las definiciones de categorías relevantes para el análisis del discurso social, avanzamos en el modo de abordar la operacionalización de estas categorías. Para ello partimos del Análisis Crítico del Discurso (ACD). Más allá de una serie de debates acerca de qué es el ACD, asumimos aquí la perspectiva de acuerdo a la cual se refiere a un modo de abordaje para la investigación empírica, que se enmarca en decisiones teórico-metodológicas previas y que centra su interés en problemas de investigación ligados al poder, a la construcción de hegemonía y otras formas de la dominación social (Fairclough, 2001). Por ello, aquí proponemos el esquema analítico concreto que aplicamos para estudiar las construcciones político-discursivas de los actores colectivos dominantes y subalternos.

En primer lugar, reconocemos en el análisis de los textos un mapa de posiciones discursivas que es un *campo de fuerzas sociales* (Alonso, 1998). Por ello, existen cuatro aspectos que debemos tener en cuenta para realizar un análisis del discurso social: investigar el *contexto*; analizar qué *actores* y *relaciones* de poder existen; encontrar *opiniones* que permiten inferir el *antagonismo* existente entre los actores; y, estudiar las *estructuras* mediante las cuales se logran *posiciones dominantes/subalternas* en los temas de interés. La identificación de estos aspectos será el punto de partida de nuestro análisis.

En segundo lugar, es necesario identificar los elementos propios del discurso como práctica social históricamente situada. Entre los elementos que componen el discurso encontramos, complementando el análisis de Wodak (2003) los siguientes: los *macrotemas*, que se refieren al nudo problemático en el cual un discurso se centra; los *géneros discursivos*, que son los usos convencionales – más o menos prefijados – del lenguaje, asociados a un tipo de actividad social (Fairclough, 2003); los *textos* que son definidos como los productos materiales duraderos de las acciones discursivas; por último, destacamos las *funciones del discurso social* como lo propone Angenot (2010), entre las cuales se destacan: representar el mundo,

legitimar y controlar, sugerir y hacer, producir la sociedad y sus identidades y, no menos importante, bloquear lo "indecible".

Estas categorías debemos ponerlas en relación con otras dos:

La *inter-discursividad*, que se refiere a las relaciones que se establecen entre dos o más discursos sobre un mismo tema;

Las *estrategias u operaciones discursivas* de los actores como un plan de prácticas discursivas más o menos intencionales, que se adopta con el fin de alcanzar un determinado objetivo social o político.

Por último, para estudiar las posibilidades de construcción de una hegemonía debemos lograr mayor detalle acerca de los tipos de estrategias que pueden estar presentes en dicha construcción. Retomamos algunos de los aportes de Balsa (2006; 2011) acerca de la categoría de *estrategia* u *operación discursiva*, mediante los cuales se abre la posibilidad de estudiar la lucha inter-discursiva – dialógica – por la significación.

De acuerdo al autor, resulta de utilidad para un análisis empírico sobre la consolidación de una hegemonía discursiva, tomar en cuenta diferentes tipos de operaciones, entre las cuales aquí consideramos dos como las más relevantes. La primera de ellas se refiere a las *operaciones genéricas*, que aluden a la utilización de un determinado género discursivo por parte del enunciador. Esta elección "predispone" al receptor del mensaje y limita las posibilidades de interpretación del discurso que el mismo realiza. Las operaciones genéricas tienden a deslizar o "contrabandear" al interior de un género, otros tipos de géneros (Fairclough, 2003). La construcción de una hegemonía discursiva se da a través de la legitimidad que adquiere determinado género por sobre otros – por ejemplo, el género científico por sobre el género literario – y la utilización de estos géneros – de manera explícita o encubierta – por parte de los actores dominantes.

Un segundo tipo de *operaciones* son las *macroestructurales*. Dichas estrategias se relacionan con el formato del propio texto y se centran, por un lado, en el "modo de nombrar" (Wodak, 2001) los temas y, por otro, en la argumentación – donde se hace uso de la concesión, la retórica, los *topoi* o lugares comunes – de las posiciones.

Estas categorías del análisis crítico del discurso pueden ser de gran utilidad para estudiar procesos políticos contemporáneos. En este caso, las utilizamos para dar cuenta de la constitución de una nueva hegemonía política en el período 2002-2007.

Con el marco teórico-metodológico aquí planteado, podemos avanzar en el estudio empírico que constituye el objetivo central de este artículo.

3. De la crisis al establecimiento del "nuevo modelo": la hegemonía desarrollista

Luego de la salida de la Alianza del gobierno a partir de las intensas –y trágicas– jornadas de movilización popular del 19 y 20 de diciembre de 2001, los acontecimientos políticos y económicos ganaron en celeridad e imprevisibilidad. Al deterioro que arrastraba desde años anteriores la hegemonía neoconservadora (Bonnet, 2007), se sumaron la crisis de representación del conjunto del sistema político –partidos e instituciones de gobierno–, la consolidación del proceso económico recesivo iniciado en 1998 y la dislocación de las identidades políticas previamente constituidas (Svampa, 2005).

En cuanto a los aspectos económicos, la caída sostenida en la rentabilidad del conjunto de la clase dominante –que condujo a la quiebra masiva de empresas pequeñas y medianas con su consecuente concentración del capital–, la explosión de los niveles de desempleo y pobreza –que intensificaron las demandas de las organizaciones subalternas en torno al trabajo y los ingresos– y la crisis fiscal del Estado, fueron de los más significativos.

En relación al deterioro de la hegemonía y la crisis de representación política, el año 2001 clarificó el grado de exclusión política al que estaban sujetos los distintos actores subalternos. La misma se presentó no sólo en el conjunto de los partidos políticos sino que, sobre todo, tuvo su correlato en las disputas intestinas en el Partido Justicialista (PJ). Sin una hegemonía clara en su interior, las disputas dentro de este "sistema político en sí mismo" que es el PJ (Torre, 2012) no se resolvieron hasta la llegada de Eduardo Duhalde a la presidencia como referente más importante del poder territorial bonaerense.

En este marco económico y político históricamente específico, la dinámica social y la iniciativa (más o menos exitosa) de los distintos actores sociales situaron en el centro de la escena política cuatro grandes *macrotemas*. Estos conformaron puntos de disputa cuya resolución tendría un correlato sobre los pilares del nuevo modelo económico-político constituido fundamentalmente durante el primer gobierno de Néstor Kirchner: la cuestión de la deuda externa, el problema del empleo, el tipo de cambio y la política fiscal del Estado nacional.

En los próximos apartados veremos cómo se configuró, en torno a estos macrotemas, un *mapa de posiciones discursivas*[3] que dio como resultado la conformación y consolidación de un nuevo bloque

3 Para un análisis detallado de este mapa de posiciones discursivas como campo de fuerzas, puede verse López (2014).

social en el poder, dentro del cual el capital productivo adquirió un rol hegemónico y en el cual algunos de los principales actores subalternos participaron brindando un activo consenso. En un primer momento analizaremos el período 2002-2004, tomando como punto de partida la llegada a la presidencia de Eduardo Duhalde, pero analizando los primeros pasos del gobierno de Kirchner como parte central del escenario de conformación del nuevo bloque dominante. Continuaremos luego con el período subsiguiente, entre los años 2005-2007, intentando un análisis que pueda dar cuenta del cambio en las estrategias discursivas hegemónicas del bloque en el poder entre el primer y el segundo momento.

Las articulaciones políticas del nuevo bloque en el poder en Argentina

La emergencia del *nuevo modo de desarrollo* tuvo como precondición el *default* de la deuda pública y, sobre todo, la declaración de abandono de la Ley de Convertibilidad del peso a favor de un régimen cambiario de flotación administrada, como la política macroeconómica clave que el gobierno de Duhalde implementaría en los albores de su gestión. Estos temas, sumados a la implementación de un seguro de desempleo y la unificación de los planes sociales, eran todas demandas y propuestas incluidas en el programa del Grupo Productivo (GP)[4] que, sin duda, logró instalar la agenda y generar los consensos necesarios tanto entre actores subalternos como en ciertos sectores de la nueva conducción política del Estado. De esta manera, acordamos con Cantamutto (2015) en que la devaluación fue una estrategia político-económica de ciertos sectores concentrados de la clase dominante, en particular, de aquellos nucleados en el llamado Grupo Productivo[5].

Desde aquí partimos para avanzar en dar respuesta a los interrogantes previamente comentados. Más allá de la devaluación, el default y la implementación de los Planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en 2002, las diferentes expresiones de las clases dominantes y subalternas comenzaron a operar discursivamente durante los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner –mediante múltiples estrategias– para lograr imponer un orden social más cercano a sus intereses económicos y políticos. En el camino de

4 El Grupo Productivo de este bloque estaba formado por: la Unión Industrial Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Cámara Argentina de la Construcción, Asociación Argentina de Bancos y Asociación de Bancos Privados de la República Argentina.

5 Incluso si abordamos el Estado desde una perspectiva instrumental, resulta elocuente que el primer Ministro de la Producción designado por el presidente Duhalde al asumir fue el titular de la UIA José De Mendiguren.

identificar las operaciones que permitieron la consolidación de una hegemonía discursiva, avanzamos primero en ubicar el enunciador privilegiado y los nudos intertextuales e interdiscursivos que permiten dar cuenta de la dimensión dialógica del lenguaje.

En primer lugar, y por lo dicho hasta aquí, en el proceso de salida de crisis la Unión Industrial Argentina[6] se convirtió en el *enunciador privilegiado* que logró articular las posiciones de actores dominantes y subalternos detrás de un programa que apuntaba a favorecer sus propios intereses. Al menos hasta la devaluación del peso en enero de 2002, la UIA articuló en su programa económico-político, los discursos y las prácticas no discursivas de CRA, CAC, ABA y ABAPPRA –entre los actores dominantes– y la Confederación General del Trabajo (CGT) –entre los actores subalternos–.

En segundo lugar, los diferentes macrotemas que identificamos antes se estructuran en torno a un nodo principal que permite mantener la unidad transitoria de las posiciones discursivas heterogéneas, al menos durante los breves meses de la transición hacia un nuevo modo de desarrollo: la noción de *proyecto de desarrollo nacional*. Esta categoría que impugnaba al modo de desarrollo neoliberal en su conjunto y poseía reminiscencias del desarrollismo clásico –con ciertos escasos ribetes nacional-populares por el momento– de los años ´50 y ´60 del siglo pasado. El título mismo de la 7ma Conferencia Industrial organizada por la UIA en noviembre de 2001, va en este sentido: "Encuentro de los Argentinos. Un Proyecto Nacional para el Desarrollo"[7]. En ese ámbito de discurso –al cual concurrieron desde el presidente De la Rúa hasta dirigentes de organizaciones de trabajadores, pasando por varios funcionarios de diversos niveles de gobierno y empresarios–, De Mendiguren expuso sobre la importancia de un *proyecto nacional de desarrollo* para superar la crisis. A partir de un diagnóstico sobre las vulnerabilidades que tenía nuestro país en el marco de la crisis[8], el referente de la UIA le daba contenido al proyecto nacional de desarrollo a través de una serie de propuestas que apuntaban a generar competitividad internacional –mediante mejoras del tipo de cambio real–, mejorar las condiciones para la inversión productiva –en desmedro de la inversión financiera–, dinamizar la demanda interna a través

6 La UIA representa a una multiplicidad de ramas industriales que, más allá de sus diversas tendencias internas, expresan un proyecto desarrollista en Argentina. Para mayores detalles, ver (Dossi, 2010; López, 2014).

7 Discurso de José De Mendiguren, 7ma Conferencia Industrial de la UIA, noviembre 2001. Fuente: http://www.uia.org.ar/

8 "Argentina tiene una vulnerabilidad externa, una vulnerabilidad social, una pérdida de competitividad muy grande de la economía", De Mendiguren, ídem.

de un seguro de desempleo, aumento de las jubilaciones y del gasto del Estado y una reforma tributaria que no cargase las tintas sobre el sector productivo, entre otras cuestiones. Todos estos puntos logran en el discurso de la UIA su unidad en base a la categoría *industrialización,* que en buena medida es utilizado como metonimia de desarrollo: "Nosotros creemos que hacía falta una estrategia de desarrollo industrial y de acumulación de capital"[9]. A su vez, este proceso de desarrollo industrial permitiría "promover el empleo calificado, creo que este es nuestro desafío y estimular la inversión de capital" [10].

De esta manera, podemos encontrar en la noción de *proyecto nacional de desarrollo,* un significante –impreciso sí, pero no "vacío"– que logró amplios niveles de consenso entre diferentes actores en el contexto de la crisis orgánica. Este significante poseía –construido por su enunciador privilegiado como fue la UIA– el sentido específico de aludir a un modo de desarrollo industrial, que permitiría una dinamización del mercado interno y, al mismo tiempo, una mayor competitividad de los "sectores productivos"[11] a escala global. Precisamente, esta "convicción desarrollista nacional" como proyecto para resolver la crisis, fue la que permitió los vínculos interdiscursivos entre el GP y el conjunto de la CGT[12]. A su vez, fueron estos nudos discursivos los que otorgaron al GP –y a la UIA en particular– la posibilidad de bloquear y deslegitimar otras construcciones políticos discursivas, tanto dominantes como subalternas, en los primeros meses de iniciada la transición económico-política desde la crisis. Entre las construcciones dominantes, sin duda, aparecen como deslegitimadas las posiciones discursivas de AEA y la SRA que continuaban dando crédito a la necesidad de una modernización de la economía a través de la inserción al mundo y la liberalización del comercio y las finanzas, del fomento de la actividad privada con una participación estatal limitada[13], con "flexibilidad

9 De Mendiguren, Ídem.

10 De Mendiguren, Ídem.

11 Note el lector que, la mayoría de las veces, se alude a la misma rama de actividad con la categoría "sectores productivos" o "sectores industriales". Más aún, la noción de sectores productivos es utilizada como una *equivalencia directa* – que por tanto reemplaza – la categoría de sector industrial.

12 Rodolfo Daer afirmaba: "Los trabajadores queremos trabajo, queremos que el eje de la política económica sea el aparato productivo", Viggiano, H., Argentina sindical 2001. Moyano, Daer, Barrionuevo, Rodriguez Saá.

13 Aquí es elocuente la afirmación de Oscar Vicente, presidente de AEA: "Nos anima la certeza de que debemos trabajar en un sistema económico basado en la libertad de mercados, con la empresa privada como palanca de recuperación económica", *La AEA debutó con un reclamo,* La Nación, 29 de mayo de 2002.

de los mercados laborales" y "condiciones de estabilidad para la inversión que permitan crear empleo" y una política fiscal de austeridad, entre otros punto destacados[14]. En cuanto a las organizaciones subalternas, durante los meses definitorios de diciembre de 2001 y enero de 2002, los nudos interdiscursivos mencionados bloquearon las demandas y posiciones del movimiento piquetero y la CTA. La imposibilidad de una mayor articulación de demandas y de la emergencia de una fuerza política que expresase estos intereses populares para dar la disputa por la constitución del orden, limitaron el accionar de estas organizaciones a un plano defensivo. Así, los puntos programáticos que apuntaban a un "shock distributivo", un rechazo y auditoría de la deuda externa, un ingreso básico universal, fueron tornándose crecientemente marginales en términos de agenda política a medida que crecía el consenso del proyecto del GP.

Es sobre estas bases que se asentó una hegemonía discursiva de la UIA como actor privilegiado en los últimos días del año 2001 y principios de 2002 que, no sin disputas, logró imponer su programa a escala macroeconómica. Nos queda por señalar, en tercer lugar, cuáles han sido las estrategias u operaciones que permitieron la construcción de estos consensos y su reproducción en el tiempo, al menos durante la coyuntura 2002-2004, como así también tomar nota de los nodos de tensión o antagonismo dirigidos hacia dicha hegemonía discursiva y, por tanto, las posibilidades de una hegemonía alternativa o de una contra-hegemonía.

Identificamos aquí dos tipos operaciones predominantes: las *genéricas* y las *macroestructurales*. Entre las primeras, podemos notar en las posiciones de la UIA durante toda la coyuntura una tendencia al predominio de un *género discursivo científico- técnico* que permitía separar sus programas de aquellos discursos "politizados y radicales" – en particular, de los actores subalternos, de la CTA, los MTD e incluso de la CGT opositora –. Los discursos del *género político-ideológico* –en particular, entre 2001 y 2002– aludían por lo general al ideario desarrollista que hemos comentado. Sin embargo, lo que le otorgaba atisbos de realidad a estas posiciones, era una justificación más bien basada en el género científico- técnico –sobre todo de la "ciencia económica" que había tomado mayor entidad desde la consolidación del neoliberalismo a escala global, con ribetes más *keynesianos* y críticos de las posiciones ortodoxas–. Similares operaciones genéricas fueron llevadas a cabo por otros actores dominantes, tales como AEA, AAPRESID y AACREA.

14 Ver 'Una estrategia de crecimiento para Argentina', AEA, mayo de 2003.

El caso paradigmático de un discurso político-ideológico con escasos deslizamientos hacia otros géneros y apelando a ciertos resabios de la Argentina oligárquica, es quizá la SRA. En el caso de AEA buena parte de los discursos que analizamos fundamentan sus posiciones políticas en argumentos científico-técnicos provenientes de la economía neoclásica –y en estrecha relación con "usinas" de pensamiento neoliberal como el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA)–[15]. Por su parte, los discursos del género científico-técnico que desarrollan las entidades ligadas a los sectores más pujantes del agronegocio, ponen el énfasis en la importancia de los desarrollos biotecnológicos y las innovaciones radicales en la producción agrícola para incrementar la productividad y ganar en competitividad[16].

Como han señalado varios autores, el GP se desarticula luego de que el gobierno de Duhalde aplicara derechos de exportación sobre cereales y oleaginosas (Dossi, 2010; Gálvez, 2012). Sin embargo, esta situación de tensión que socavó parcialmente las bases de la hegemonía discursiva de la UIA, se vio atenuada por el segundo tipo de operaciones: las macroestructurales. Es a través de este conjunto de operaciones –entre las cuales se destaca la utilización de figuras retóricas, la concesión y la apelación a los lugares comunes o *topoi*– que la UIA mantuvo a pesar de las disputas y diferencias con otros agrupamientos empresarios y subalternos, una alta injerencia consensual en los temas de agenda pública y, al mismo tiempo, en la esferas de gobierno.

Entre este tipo de operaciones, las de carácter argumentativo han resultado las más efectivas. Así, lo primero que notamos es el sostenimiento de un discurso que apela al sentido común de rechazo de la crisis neoliberal y permite la construcción de una visión alternativa que antagoniza con la defensa del "modelo" anterior, sostenido por "economistas y políticos salvadores". El discurso de Héctor Massuh –presidente de la UIA en diciembre de 2002– echa luz sobre este aspecto: "Todos estos años nos obligan a reflexionar si no habrá llegado la hora de evitar encandilarse con teorías económicas extravagantes, con economistas salvadores o con políticos

15 AEA, "Una Estrategia de Crecimiento para la Argentina", mayo de 2003; Discurso de Luis Pagani, presidente de AEA, en la Jornada "El desarrollo económico de la Argentina en el mediano y largo plazo: hacia la construcción de consensos", mayo de 2004.

16 "Emprendedor permanente", La Nación 16 de octubre de 2003; "Alivio para el agotamiento de los suelos", La Nación 13 de septiembre de 2003. "La innovación está intacta", La Nación 17 de agosto de 2002. "Rastrojos, nuevos genes y un paso más allá", La Nación 17 de agosto de 2002.

providenciales; y poner nuestra fe, toda nuestra fe, en proyectos fundacionales que entusiasmen y despierten la épica de las epopeyas nacionales"[17]. En el mismo párrafo, se realiza un desplazamiento metafórico evidente: "los proyectos fundacionales y la épica de las epopeyas nacionales", se refieren a la instrumentación de un proyecto nacional de desarrollo, con los significados parciales que comentamos previamente – industrialista, competitivo, etc. –.

Un segundo elemento que emerge como operación discursiva es el uso de la *concesión* como una herramienta clave para integrar a actores empresariales del agro y las industrias extractivas, que no se encuentran en la representación formal de la UIA y que, a primera vista, parecieran tener intereses contrapuestos con este actor colectivo. La *concesión* se da en el discurso de Massuh a través de una pregunta retórica que vale la pena exponer:

"¿No habrá que dejar de pensar en pequeño y encarar grandes proyectos en la minería, en la agroindustria, la energía, la forestación, el turismo y en una política de transporte que integre toda la Nación?"[18].

La UIA tensionaba así la histórica dicotomía agro/industria que aún en esta coyuntura era asumida como clave de lectura por los sectores más conservadores del empresariado rural, los cuales continuaban marcando esta polaridad e incluso desprestigiando los aspectos salientes en términos productivos y distributivos del período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con una cierta añoranza por volver a un modo de desarrollo agroexportador[19].

Estas estrategias macroestructurales tomaron mayor dimensión a partir del acceso de Alberto Alvarez Gaiani de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (Copal) a la presidencia de la entidad industrial. El empresario provenía del Movimiento Industrial Argentina (MIA) que representa con mayor claridad a los sectores transnacionales del empresariado local[20]. Desde esta nueva conducción de la entidad –al mismo tiempo en que comenzaba a concluir el período de transición política de la crisis con la llegada

17 Discurso de Héctor Massuh, 8va Conferencia Industrial, diciembre de 2002.

18 Ídem.

19 Este ejercicio de negación del período de la ISI fue retomado desde su fundación misma por AEA. En este sentido, lo consideramos una forma de desplazamiento discursivo para negar la impronta del desarrollismo nacional-popular.

20 Por supuesto, que la llegada de Gaiani a la presidencia no se dio sin fuertes disputas internas. Véase "Se recalienta la disputa por la presidencia de la UIA", La Nación 12 de marzo de 2003. "El poder, en vías de una redefinición", La Nación 8 de abril de 2003.

de Néstor Kirchner a la presidencia–, hubo tres planos en los cuales las estrategias de la UIA continuaron aportando a la construcción de su hegemonía discursiva.

El primero de ellos es que la tendencia al bloqueo de los discursos subalternos se tornó más transparente, negando las prácticas de protesta y movilización que se impulsaban sobre todo desde la CTA y los MTD: "(…) no podemos ignorar nuestra alarma por la proliferación de los cotidianos actos de protesta que alteran el normal desarrollo de las actividades productivas (…). Aceptar la legitimidad de reclamos no significa resignar la vigencia de los derechos a la libre circulación de personas y bienes amparados por nuestra Constitución"[21].

Este rechazo abierto a las modalidades que había adoptado la protesta social de los subalternos podemos ubicarlo como una apelación a cierto *topoi* que, como señala Svampa (2011), puede definirse como una "demanda de normalidad"[22] de una parte importante de la sociedad. En paralelo, este bloqueo iba acompañado de una operación de re-articulación de las demandas subalternas de forma tal de despojarla de radicalidad, en una típica operación de inclusión subordinada de las demandas en la formación discursiva hegemónica (Balsa, 2011). Así, el flamante titular de la UIA afirmaba "Sin duda, uno de los [temas] más relevantes es la necesidad de transformar los distintos planes de ayuda social, que fueran instrumentados como respuesta inmediata a las penurias económicas que afectaban a grandes sectores de la población, en herramientas que estimulen la creación de puestos de trabajo permanentes"[23]. En este sentido, la "creación de puestos de trabajo" alude a la recuperación de los procesos de integración típicos del período de la ISI con un solapado indicio de desprestigio hacia los planes de ingresos y empleo promovidos por el Estado que, si bien eran necesarios en la crisis, una vez superado el "estado de excepción" deben dejarse de lado.

En un segundo plano, encontramos la profundización de las estrategias retóricas y de concesión en relación a otros sectores empresariales: "(…) convocamos a todos los representantes de las entidades empresariales, sin distinción alguna, para que juntos apoyemos este nuevo proyecto que pretende devolver a nuestra

21 Discurso de Alvarez Gaiani, 9na Conferencia Industrial Argentina, diciembre de 2003.

22 Cabe señalar, que en el mismo discurso de asunción del presidente Néstor Kirchner, uno de los nodos centrales tuvo que ver con la reconstrucción de "país normal", en una diálogo explícito a estas demandas de sectores dominantes.

23 Discurso de Alvarez Gaiani, ídem.

Nación el destino venturoso que merecen todos sus habitantes"[24]. Este llamado a la unidad de los diversos "sectores de la producción", entabla nodos interdiscursivos con los planteos de Gustavo Grobocopatel –que expresa las posiciones de las entidades dinámicas del agronegocio, como AAPRESID y AACREA–. Basado en una argumentación del género científico-técnico, el presidente del grupo Los Grobo, afirmaba: "Es decir, que acá hubo una convergencia en la visión entre la producción [agropecuaria] y la industria, y es interesante reflexionar sobre este tema. Acá no hubo un plan estratégico, no hubo políticas activas, no hubo nada de eso: hubo una convergencia natural de dos sectores que ven una oportunidad y la aprovechan en forma coordinada (…) Entonces, la agroindustria tiene esa visión compartida que da lugar a uno de los clusters más competitivos del planeta. (…) es un desafío para el sector industrial y para el sector agropecuario poder atender la demanda que se viene en el mundo de alimentos; y realmente Argentina tiene mucho que decir"[25].

El tercer y último plano, se refiere al intento de mantener los vínculos interdiscursivos –además de las estrategias de presión concreta– con las altas esferas estatales. El texto anterior de Gaiani deja en claro el apoyo explícito al proyecto político de Néstor Kirchner y, al mismo tiempo, fortalece los aspectos instrumentales del discurso de la UIA en relación a la fuerza política en el poder que ya se venía desarrollando desde el gobierno de Eduardo Duhalde.

Llegados a este punto, nos resulta de interés señalar cuáles han sido las grietas y los potenciales antagonismos en relación a esta hegemonía discursiva desarrollista del capital productivo bajo la conducción de la UIA. Una vez cerrado el proceso de transición post-crisis, la llegada de un nuevo gobierno en 2003 y la recuperación económica que se evidenciaba desde octubre de 2002, mostraban los primeros destellos de un nuevo orden económico-político sin dudas prefigurado –al menos en términos de la política macroeconómica– por el período de transición de los gobiernos de Rodriguez Saá y Duhalde. Así, desde 2003, aún con una importante hegemonía discursiva de los actores dominantes que comentamos previamente, comienzan a desarrollarse nuevos temas y, por ello, nuevos desafíos y antagonismos a dicha hegemonía.

En base al análisis crítico que realizamos encontramos tres tensiones hacia algunos de los aspectos de la hegemonía de la UIA, tanto desde actores subalternos como desde los dominantes, que

24 Discurso de Alvarez Gaiani, ídem.

25 Discurso de Gustavo Grobocopatel, Conferencia Industrial Argentina, diciembre de 2003.

persistieron durante toda la coyuntura devaluatoria (2002-2004).

La primera tensión, se relaciona a las posiciones de los actores subalternos que impulsaban ya desde los meses posteriores a la devaluación del peso, una reapertura de los Convenios Colectivos de Trabajo por rama de actividad, la necesidad de una convocatoria al Consejo del Salario Mínimo y el sostenimiento de la doble indemnización por despido que había implementado el gobierno de Duhalde[26]. Estas demandas se encontraban en el seno de los discursos de la CGT que comenzaba a unificarse alrededor de la figura de Hugo Moyano y eran impulsadas también por la CTA. Sin duda, las respuestas estatales durante 2002 fueron por demás insatisfactorias y sólo hubo incrementos de ingresos no remunerativos para los trabajadores formales[27]. Esta situación condujo a ambas centrales a profundizar sus reclamos unos meses antes de las elecciones presidenciales en relación a convenios colectivos y reapertura de las negociaciones paritarias para recuperar el terreno perdido luego de la devaluación del peso y, sobre todo desde la CTA, se exigía además un seguro de formación y empleo de $450[28].

Estas demandas insatisfechas, más allá del acercamiento de la CGT a las posiciones discursivas del Grupo Productivo desde diciembre de 2001, generaron una necesaria tensión sobre la hegemonía desarrollista que dicho grupo, y sobre todo la UIA, venía construyendo sobre ciertas organizaciones subalternas.

De esta manera, queremos señalar aquí que la transición desde la crisis hacia el nuevo modo de desarrollo fue a través de una distribución de ingresos regresiva, levemente matizada por incrementos no remunerativos de ingresos para los trabajadores ocupados y por programas de gasto público social para los desocupados. El sostenimiento en el tiempo de una dominación consensual acerca del nuevo horizonte que el proyecto nacional de desarrollo involucraba, requería de la inclusión de estas demandas –principalmente económicas– de las clases subalternas. Es así que un año después de la asunción de Kirchner como presidente, comienzan a tener respuesta estas demandas a través de la política estatal. Ya en marzo de 2004 se modifican algunos elementos de la reforma laboral aprobada en 2000[29]. La rehabilitación del Consejo del Salario Mínimo Vital

26 "El Gobierno prorrogó la doble indemnización hasta diciembre", La Nación 18 de junio de 2003.

27 "Extenderán a $ 130 el aumento salarial a partir de enero", La Nación 16 de diciembre de 2002.

28 "Protestas de la CTA para las elecciones", La Nación 6 de marzo de 2003.

29 Entre otros puntos, se limita el uso del período de prueba, así como la posibilidad de negociar fuera del convenio colectivo si no fija condiciones más favorables

y Móvil (SMVM) se instrumentó en agosto de ese mismo año, lo cual permitió nuevos pisos de negociación salarial para los trabajadores formales y, por tanto, mejores posibilidades de negociación en cada rama de actividad. La negociación colectiva de trabajo tuvo, efectivamente, a partir de allí un fuerte impulso[30].

La inclusión de la demanda por reapertura de la negociación colectiva tuvo dos efectos de importancia. Por un lado, permitió concretar una conducción unitaria de la GGT de la cual Moyano formaba parte y que comenzaría a apoyar al gobierno de Néstor Kirchner. Por otro lado, dio lugar a una nueva inclusión subordinada de estas demandas en el plano de la hegemonía desarrollista, sin mayores costos para las estrategias empresariales. Más aún, la inclusión de esta demanda era uno de los macrotemas en los cuales existían puntos de contacto entre las centrales sindicales –sobre todo en la CGT– y la conducción de la UIA. Esta confluencia de intereses se tornó más evidente a partir de la convocatoria presidencial a revitalizar el *Consejo del Empleo, la Productividad y el SMVM* (decreto 1095/04)[31].

Un último elemento a incluir en cuanto a las posiciones subalternas, es que a diferencia de estas demandas que lograron ser incluidas rápidamente en la estrategia hegemónica –aún cuando reabrieron un canal de tensión constante que parecía anulado años atrás–, las disputas por redistribución de ingresos de los MTD y aquellas ligadas a un ingreso básico para todos los trabajadores que proponía la CTA[32], poseían un carácter más disruptivo en relación a los consensos que podían impulsar las clases dominantes. Por tanto, la inclusión de estas demandas no tuvo lugar en la coyuntura devaluatoria. A pesar de ello, los posicionamientos políticos de una serie de organizaciones piqueteras en relación al gobierno nacional, generaron importantes acercamientos que serían sólo un esbozo de cómo comenzaba a alterarse el balance entre economía y política en

---

para el trabajador, y se prevé la renovación automática del convenio anterior ante la falta de un nuevo acuerdo a la fecha de vencimiento.

30 Las negociaciones colectivas de trabajo crecieron de 348 en 2004 a 1.231 en 2008, pasando de involucrar 1.222.000 de trabajadores a 3.992.000 en el mismo período. Fuente: Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social.

31 Entre las organizaciones de las clases dominantes, participaron la UIA (con 5 representantes), CRA, SRA, Federación Agraria Argentina (FAA), CONINAGRO, la Cámara del Comercio, la Cámara de la Construcción, ADEBA, entre otras. Por su parte, entre las organizaciones subalternas, participaron 13 representantes por la CGT y 3 por la CTA.

32 La CTA sistemáticamente reclamó que el salario mínimo cubriera la canasta básica familiar, monto al que jamás se aproximaron los acuerdos posteriores. A su vez, desde la constitución del FRENAPO, la propuesta de un ingreso universal, se encontró siempre en el programa de esta central de trabajadores.

la constitución de un nuevo orden social. Así, en junio de 2004 se formaría una articulación de agrupamientos piqueteros que apoyaría explícitamente al nuevo gobierno[33].

La segunda de las tensiones políticas sobre la construcción hegemónica se impulsó desde aquellas organizaciones que, aún formando parte del bloque dominante, intentaron generar consensos sobre la necesidad de fortalecer al menos dos sectores de actividad que habían sido los menos favorecidos en los procesos de recomposición económica post-crisis: el sector financiero local y, dentro de la fracción productiva, las empresas de servicios públicos privatizados en los años noventa. Ambas fracciones se encontraban desde 2002 representadas mayoritariamente en AEA. Esta entidad insistió con la inclusión en la agenda pública de los temas que apuntaban a cuestionar ciertos aspectos de la hegemonía desarrollista y, por su intermedio, generar una articulación de intereses que incremente el poder de *lobby*[34] sobre las decisiones del nuevo gobierno para que se volcaran a favor de los sectores financieros y de servicios públicos privatizados. Entre los temas más relevantes desde la perspectiva de la AEA aparecía la necesidad de renegociar la deuda externa pública en default, llegando a un acuerdo con los organismos multinacionales de crédito, reestructurando la deuda privada y la renegociación de las tarifas de los servicios públicos privatizados, congeladas durante el gobierno de Duhalde. Por otro lado la AEA mostraba una coincidencia estratégica con los sectores financieros del capital local, por lo que bregaba por una rápida reactivación del sistema financiero, cuyo éxito dependería de la implementación de cinco instrumentos puntuales: la resolución del default de la deuda pública; una rebaja de las alícuotas de los impuestos al crédito y débito bancario; limitar las financiaciones hacia el sector público; una institucionalidad fiscal que ponga límites efectivos al incremento del gasto público; y, el desarrollo de una jurisprudencia favorable al cumplimiento de las obligaciones financieras[35].

La tercera y última tensión que reconocemos hacia la hegemonía desarrollista que tenía a la UIA como el actor/enunciador privilegiado,

33 Participaban de ella la Federación de Tierra y Vivienda, el Frente Barrios de Pie, y el Frente Transversal Nacional y Popular de la CTA. Los grupos que no se aliaron persistieron como piqueteros "duros" y fueron los que sostuvieron la protesta durante el resto de esta coyuntura. Entre ellas figuran el MTD Aníbal Verón, la Corriente Clasista y Combativa, el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados, el Polo Obrero, y el Bloque Piquetero Nacional.

34 Así lo reconocía explícitamente el presidente de AEA, Luis Pagani, ver "La AEA debutó con un reclamo", La Nación 29 de mayo de 2002.

35 "Fuentes e instrumentos de financiamiento de las empresas en Argentina", informe de Martín Lagos para AEA, julio de 2004.

fue impulsada por los sectores tradicionales del agro y se centró en el desmantelamiento de lo que consideraban una vuelta a la "política populista". En particular, el tema central de la crítica era el sistema impositivo –en particular, atacaban los derechos de exportación–. La "presión fiscal" –presentada también como "voracidad fiscal"[36]–, aparecía en la mayoría de los discursos de la SRA como el problema clave a resolver para desarrollar las potencialidades del sector agropecuario, que de acuerdo a estas posiciones, fue el único sector de actividad que continúo produciendo durante la crisis.

La demanda por la reducción de impuestos fue *in crescendo* en intensidad desde la asunción de Kirchner y ya en 2003 se planteaba la necesaria desaparición de las "retenciones a las exportaciones"[37]. En la Exposición Rural de 2004, Luciano Miguens reiteraba el rechazo de este impuesto para lograr incrementos de la competitividad, reconociendo que "(…) no hay duda que esta reactivación fue liderada por el sector de la producción agropecuaria"[38].

La unificación política del bloque en el poder: estrategias para la consolidación de una hegemonía desarrollista

Las tensiones construidas en relación a la hegemonía desarrollista continuaron desenvolviéndose por varios años de manera latente. Sin embargo, en los años que abarcaron el segundo tramo del gobierno de Kirchner (2005-2007), el dominio consensual de las fracciones productivas de las clases dominantes logró estabilizarse. En estos años, la hegemonía desarrollista comenzó un proceso de consolidación que involucró nuevas operaciones discursivas para sostener el "nuevo modelo" económico y, al mismo tiempo, impulsar un "proyecto" relacionado con lograr el "desarrollo" del país.

En base a estas cuestiones, hemos identificado en esta coyuntura particular dos aspectos salientes que dieron lugar a un dominio consensual sobre el rumbo económico-político impulsado por los actores colectivos, ligados al nuevo bloque en el poder y cuya dirección política fue asumida por la fuerza política en el poder –el gobierno de Néstor Kirchner–.

El primero de ellos se refiere a la ampliación de los nodos interdiscursivos a través de la emergencia de nuevos macrotemas, lo que permitió una articulación más profunda de las posiciones de actores dominantes y subalternos, y de ambos con la fuerza política en

36 Ver "Fuerte avance impositivo", La Nación, 21 de diciembre de 2002.

37 "La Rural pidió la eliminación gradual de las retenciones", La Nación, 27 de julio de 2003.

38 "El Campo le reclamó al Gobierno la reducción de las retenciones", La Nación, 31 de julio de 2004.

el poder. Si bien estos acercamientos remiten a una multiplicidad de variedades discursivas y de prácticas no discursivas, los puntos nodales "crecimiento económico", "productividad", "inserción internacional", "pacto social" operaron en esta coyuntura favoreciendo inter-discursividades que permitieron una justificación político-ideológica de la hegemonía desarrollista y del patrón de reproducción económica que emergía desde la crisis.

El segundo aspecto a señalar es el desplazamiento discursivo impulsado por los actores colectivos dominantes –en particular por la UIA, AAPRESID y AACREA–, que involucró el pasaje de una construcción hegemónica donde el peso del "pasado" –la crisis, el neoliberalismo como negatividad– permitía revalorizar el presente, hacia una polaridad donde lo "potencial" –el proyecto, el futuro, el desarrollo– comienza a ganar mayor peso para consolidar el discurso hegemónico en el presente. Si bien en tiempos de crisis, la partición del espacio político discursivo en términos de crisis/normalidad es fructífera para la construcción de hegemonía, en "tiempos normales" o de estabilidad económico-política no es suficiente esa división binaria y se requiere, como señala Zemelman (1989), de un entrelazamiento mayor entre presente y futuro. Veamos brevemente cómo se han expresado estos dos aspectos que señalamos en la constelación de discursos que seleccionamos para esta coyuntura.

En lo que atañe a la ampliación de los macrotemas que operaron como puntos nodales para articular inter-discursividades novedosas, aparece como central el "crecimiento económico". Este punto nodal está presente en las intervenciones del presidente de la UIA Héctor Méndez: "(…) después de una crisis gravísima, de consecuencias imprevisibles en el plano político, económico y social, estamos creciendo en forma sostenida a una tasa del 9% anual (…)". La valoración del proceso de crecimiento post-crisis, se acentúa incluso a través de una lectura positiva sobre el porvenir de este crecimiento y de otras categorías, que se las identifica como asociadas a él: "(…) las perspectivas económico-sociales son alentadoras, tanto en el campo del crecimiento del producto bruto interno, de la disminución de la pobreza, del aumento de la ocupación y del volumen de nuestras exportaciones"[39].

Además de la valoración del crecimiento económico en sí, como paso necesario hacia el "desarrollo", en estos discursos se establecen una serie de causalidades, entre las cuales podemos destacar la idea de que del crecimiento sostenido del PBI se deriva lógicamente

39 Héctor Méndez en la 95° Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo, 6 de junio de 2006.

creación de empleo, distribución de ingresos, reducción de la pobreza y aumento de las exportaciones.

Si bien este tipo de causalidades se expresa en discursos principalmente del género político-ideológico, la argumentación de las cadenas causales se realiza a través de discursos científico-técnicos ligados a visiones keynesianas y estructuralistas de la ciencia económica, que por lo general otorgan una interpretación del cambio en el modo de desarrollo enmarcada en las lecturas que llamamos *economicistas-estado céntricas*. De esta manera, los géneros discursivos se articulan permitiendo grados mayores de amplificación de los discursos hegemónicos.

En la coyuntura 2005-2007, los temores asociados a las posibles limitaciones del proceso de crecimiento iniciado en el último trimestre de 2002 parecían diluirse en el discurso de la UIA. Como en el caso de la UIA, las expresiones más liberales del empresariado nacional valoraban el proceso iniciado en 2002 y sus potencialidades para avanzar hacia una mayor creación de empleo, competitividad e inserción internacional[40]. Nuevamente, el crecimiento económico sostenido aparece como el punto de partida necesario de un proyecto de desarrollo de largo plazo con mayor equidad y mejor capacidad exportadora. Un punto interesante a destacar es que en esta etapa de justificación del nuevo orden, desaparecen las posiciones antagónicas entre las fracciones financieras –mayoritariamente expresadas en AEA– y productivas-manufactureras –cuyos intereses son representados en las diversas tendencias de la UIA–.

En relación a sectores o ramas al interior de las fracciones productivas del capital, las posiciones nuevamente se diferencian entre las entidades agropecuarias corporativas clásicas y las organizaciones del agro con perfil técnico. Entre las primeras, luego de la insistente demanda por reformas tributarias y del incremento de subsidios para la producción ganadera y lechera, la beligerancia de las posiciones se redujo durante el par de años que abarca de 2004 a 2006. Sólo comenzó a reactivarse la disputa sobre algunas demandas puntales –como el cuestionamiento a las restricciones a la exportación de carnes– a fines de 2006. Sin embargo, estas disputas corporativas permanecieron bloqueadas por los discursos hegemónicos en aquellos años.

40 “La nueva previsibilidad de la economía argentina es un contexto favorable para que las firmas puedan desarrollar su base de negocios y plantearse estrategias de generación de ventajas competitivas dinámicas, que permitan nuevas oportunidades de empleos decentes, una mayor inserción internacional y la incorporación del territorio en los modelos de desarrollo”. Conclusiones formales 42° Coloquio de IDEA. Fuente: La Nación.

Por su parte, en el caso AAPRESID y AACREA, si bien continuaron con cuestionamientos a la "política fiscal distorsiva" –en particular, a los derechos de exportación sobre la soja–, sus discursos apuntaban a fortalecer el crecimiento a través de la agregación de valor en la producción agrícola y la inserción exportadora mediante el desarrollo tecnológico y científico aplicado, que permitiría ganancias importantes de productividad-competitividad. Además, estas entidades reconocían la importancia de la disolución de las fronteras entre sectores de la producción y la necesidad de "(…) pensar en un modelo que no implique que unos ganan y otros pierden" [41]. Desde esta lectura, se afirmaba que: "La economía agropecuaria es el motor por excelencia para que este proceso de generación de riquezas se dé como un círculo virtuoso para la creación de nuevos bienes y servicios"[42]. Sin embargo, esta reivindicación de la actividad agropecuaria no se realiza desde una lectura bucólica, tradicional o conservadora del agro, sino más bien intentando romper con las limitaciones de los modelos desarrollistas clásicos que planteaban lógicas duales en las dinámicas de los sectores agropecuarios e industriales, con una clara valoración de los últimos sobre los primeros. Esta es la base político-ideológica de lo que estos actores dinámicos del agro argentino han llamado "agronegocio". Es así que estos sectores, en particular AAPRESID, afirmaban que "los conceptos que promueven el enfrentamiento entre campo y ciudad son vacíos, falsos y hasta perversos, acuñados en una historia que no deseamos repetir"[43]. Vemos aquí que, si bien parece plantearse una tensión desde estas entidades hacia la impronta desarrollista más clásica impulsada por la UIA, el punto nodal "productividad" permite fortalecer los consensos entre estos actores dominantes. Dicha noción de productividad, asociada al desarrollo científico aplicado a la producción agropecuaria y al proceso de industrialización del sector, recibió un fuerte reconocimiento desde el poder estatal a través del fortalecimiento del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la articulación de las universidades públicas con el sector privado para el desarrollo del agronegocio, y las agencias de promoción científicas del Estado (CONICET y ANPCyT) para la profundización de los desarrollos biotecnológicos y químicos relacionados a estas producciones.

Por lo dicho hasta aquí, más allá de cuestionamientos corporativos

41 Discurso de Jorge Romagnoli, presidente de AAPRESID, durante la inauguración del XIV Congreso de la entidad.

42 Discurso de Jorge Romagnoli, Idem.

43 Discurso de Jorge Romagnoli, Idem.

sobre políticas puntuales, la justificación del nuevo modo de desarrollo permitió en esta coyuntura la estabilización de un bloque dominante también en el plano discursivo, a partir de la articulación entre los nodos discursivos crecimiento, productividad e inserción internacional.

Además, las argumentaciones de estos actores en relación a las causalidades que mencionamos previamente, condujeron a la inclusión –conflictiva, por cierto– de las demandas y posiciones discursivas de los actores subalternos. El posicionamiento respecto a la política económica del gobierno, a las bondades del crecimiento económico y a la creación de empleo –sobre todo desde el triunfo de Hugo Moyano en la interna de la CGT en el año 2005– se tornó evidente. Quizá el punto de mayor conflicto se encontraba en la apropiación de los ingresos, los frutos del crecimiento, entre trabajadores y empresarios[44]. Desde la re-apertura del Consejo del SMVM y las negociaciones paritarias por rama de actividad, el conflicto distributivo comenzó a ser parte de la agenda pública del "nuevo modelo", sin por ello generar mayores disrupciones a las bases establecidas por éste. Principalmente, fue la categoría de "pacto social" o "concertación" la que permitió que el conflicto distributivo no se saliera de los parámetros "normales". La estrategia discursiva de los actores dominantes estuvo orientada a generar una serie de *equivalencias*, que permitiera vincular la noción de *pacto social* con la *productividad* y la *competitividad*: los incrementos salariales eran posibles, necesarios y deseables si respetaban los principios de acompañar las mejoras en la productividad y competitividad que los diversos sectores productivos venían alcanzando, beneficiados por una política económica adecuada.

Así, comenzó a consolidarse en la coyuntura 2005-2007 una justificación político-ideológica de la hegemonía discursiva de los sectores productivos del capital. Este dominio consensual fue logrado a partir de la conjunción de los nodos discursivos que se venían instalando desde el año 2002 (desarrollo nacional e industrialización) y de los nuevos nodos (crecimiento, productividad, la inserción exportadora y pacto social). La hegemonía de estos actores dominantes dio lugar a la conformación de un *bloque social* integrado por la mayor parte de las organizaciones empresariales y de un actor subalterno clave, la CGT.

La declaración conjunta que producen las organizaciones empresariales y subalternas analizadas en mayo de 2006[45], abona a la

44 "Lavagna y la CGT debaten por salarios", La Nación, 23 de febrero de 2005.

45 "A tres años de gobierno: Argentina en crecimiento", Declaración conjunto

idea de la conformación de este bloque, puntualiza sobre los nodos discursivos que identificamos como relevantes y explicita el objetivo de dar respaldo a un esquema de políticas macroeconómicas: "A tres años del inicio de gestión del actual Gobierno de la Nación, las entidades más representativas de la industria, los servicios, la banca, el comercio y el trabajo, quieren expresar su apoyo a una gestión que supo encauzar una economía en decadencia hacia un sendero de fuerte crecimiento"[46]. Estos actores reconocen, además, que el crecimiento alcanzado a través de esta gestión del Estado y sus implicancias "(…) constituyen la plataforma sobre la cual consolidar lo obtenido y aprovechar la oportunidad de alcanzar un alto nivel de desarrollo", para lo que se torna necesario sostener los que llaman "pilares" de este crecimiento: superávit fiscal y comercial, crecimiento con inclusión social y un tipo de cambio competitivo. Por último, la declaración alude al "pacto social" a través de la noción de que el crecimiento y sus consecuencias asociadas – se garantiza a través del "(…) accionar conjunto del Gobierno, trabajadores y sector empresario"[47].

Este bloque social no incluyó a otras organizaciones subalternas. En particular, la CTA continuó planteando la necesidad de creación de empleo formal –lo que implicaba el combate de la precarización e informalidad laboral–, la elevación del SMVM al nivel de la canasta familiar, un ingreso de carácter universal, movilidad jubilatoria, entre otros aspectos[48]. Sin embargo, al igual que ocurrió con los MTD, por estos años comenzaron a intensificarse las diferencias al interior de la central, sobre todo en relación al posicionamiento político respecto del "modelo" y, sobre todo, del "proyecto político" que expresaba el Frente para la Victoria. Ya hacia el año 2007, el apoyo de la fórmula electoral Filmus-Heller por parte de Hugo Yasky –el dirigente de una de las tendencias de la conducción de la CTA– fue la primera manifestación del resquebrajamiento de la unidad de conducción que se había mantenido en la central desde la década de 1990[49].

---

de ADEBA, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Cámara Argentina de Comercio, Cámara Argentina de la Construcción, CGT, UIA y AEA.

46 "A tres años de gobierno: Argentina en crecimiento", Idem.

47 "A tres años de gobierno: Argentina en crecimiento", Idem.

48 Estas demandas tomaban la forma de propuesta de política estatal a través de la producción de un discurso científico-técnico asociado al Instituto de Estudios y Formación de la CTA a cargo de Claudio Lozano. Ver Lozano, C.; Ramieri, A. y Raffo, T. (2006). "Aportes para encarar la discusión salarial y de ingresos de 2007".

49 "(…) a nivel de nuestra representación pública, como dirigentes de la CTA, resolvimos tener una definición muy clara y es apoyar la fórmula Filmus-Heller",

Hasta aquí pusimos el énfasis en la constitución de un nuevo bloque social articulado a través de una serie de nodos interdiscursivos que profundizaron y dieron mayor concreción a los que habían permitido el puntapié inicial de la nueva hegemonía discursiva post-crisis. Sin embargo, como hemos señalado, nos queda por comentar brevemente cuál fue el rol del desplazamiento de la polaridad presente-pasado hacia la polaridad presente-futuro y, por tanto, cómo la articulación hegemónica se logra también a causa de los impactos que sobre el presente poseen los proyectos societales en disputa.

En este sentido, las operaciones discursivas de los actores dominantes dentro del nuevo bloque histórico, han tendido en esta coyuntura a basarse fuertemente en la "lógica de lo potencial" más que en una polarización del nuevo orden en relación a la crisis[50].

Tanto en los textos del género político-ideológico como en aquellos propios del género científico-técnico, el reconocimiento de la situación exitosa en cuanto a crecimiento, estabilidad, inserción al mundo e inclusión, conduce a los actores dominantes a postular la necesidad de explotar las oportunidades para lograr el "desarrollo sustentable", el "desarrollo con inclusión", el "desarrollo competitivo" y otras formas similares. En todos los textos analizados, encontramos que el ideario desarrollista que comienza a articular discursos dispersos en la coyuntura 2002-2004, se nutre en 2005-2007 de una promesa de futuro promisorio, asociado sobre todo a aprovechar las oportunidades que la economía global otorga a la Argentina una vez superada la crisis. El ejemplo paradigmático de estas intervenciones que enmarcan el desplazamiento discursivo señalado, lo constituyen AAPRESID y AACREA. Sin embargo, también la UIA logró en estos años articular su ideario desarrollista clásico con la nueva situación internacional[51].

Así, los dos aspectos que hemos mencionado –los nuevos nodos interdiscursivos y la influencia de los proyectos de futuro– permitieron consolidar una hegemonía desarrollista que se escapaba parcialmente de los determinismos del desarrollismo clásico, ya sea éste influenciado por las ideas *cepalinas* o bien por aquellas más liberales propuestas dentro de la perspectiva *rostowniana*. La nueva hegemonía discursiva –apoyada en el proceso de recomposición

---

Hugo Yasky manifestó su apoyo a la fórmula Filmus – Heller, Página/12, 6 de junio de 2007.

50 Sin duda, este desplazamiento es solo parcial y no implica que la polarización presente-pasado continuó operando para la construcción hegemónica.

51 Ver, por ejemplo, el Discurso Héctor Méndez, 15ta Conferencia Industrial Argentina.

económica– dio lugar a la conformación incipiente de un nuevo bloque social entre 2005 y 2007.

Quizá el último elemento de peso que debemos mencionar aquí es que la conformación de este bloque y la consolidación de la hegemonía coinciden, quizá paradójicamente, con la emergencia de una serie de tensiones sobre el patrón de reproducción económica. Luego de casi cuatro años de crecimiento sostenido, superávit fiscal y comercial, incrementos del salario real y mejora de la distribución funcional de ingresos, podemos identificar en / hacia el año 2007 limitaciones en el patrón de reproducción económica que marcarán la coyuntura posterior. Las tres limitaciones que se manifiestan por estos años son: la aceleración del proceso inflacionario que acentúa el conflicto distributivo, el deterioro –parcial– de la balanza comercial y el desgaste de la brecha fiscal (Féliz y López, 2012; Cantamutto, 2013). Sobre este escenario, se producirá un resurgimiento de los antagonismos y un cambio en la lógica de la construcción de hegemonía en años posteriores.

4. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo abordamos los aspectos discursivos de la constitución de una hegemonía desarrollista en el período 2002-2007 por parte de los representantes de ciertas fracciones de las clases dominantes. Hemos visto cómo, luego de la crisis del neoliberalismo, tiene inicio a la par de los procesos de recomposición económica, la construcción de una nueva hegemonía discursiva impulsada por la UIA y que podríamos llamar “hegemonía desarrollista”. Ese proyecto político comienza a emerger en forma de demandas parciales hacia el gobierno de De la Rúa y Rodriguez Saá y termina por lograr una fuerte incidencia en el poder estatal a partir de la llegada de Duhalde a la Casa Rosada. La UIA logró, en los años de crisis, articular una serie de demandas en torno a lo que se llamó el Grupo Productivo, ligadas principalmente a la necesidad de devaluación del peso –entre otros elementos programáticos– que, incluso, permitió un acercamiento de ciertos actores colectivos ligados a los intereses de las clases subalternas –en particular, la CGT–.

Por supuesto, esta hegemonía desarrollista fue eventualmente desafiada por otros actores colectivos –tanto dominantes como subalternos–. Esas tensiones, sin embargo, fueron exitosamente absorbidas por una iniciativa hegemónica fundada en un proyecto nacional de desarrollo que, más allá de tener un cierto contenido delineado por los actores privilegiados que lo impulsaron, permitió la inclusión

parcial de algunas de estas demandas o tensiones, o bien logró bloquearlas a través de lógicas binarias y desplazamientos metonímicos que desacreditaron la acción de los actores no hegemónicos.

Este proceso de emergencia de una hegemonía desarrollista tuvo lugar entre 2002 y 2005. A partir de allí y hasta la crisis política que implicó el conflicto agrario en el año 2008, se produjo un nuevo momento de consolidación de la hegemonía desarrollista. Por un lado, nuevos nodos interdiscursivos –tales como crecimiento, productividad e inserción internacional- permitieron afianzar en la coyuntura la estabilización de un bloque dominante en el plano discursivo. Por otra parte, la influencia del desplazamiento de una lógica de polarización entre pasado-presente a una fundada en la polarización presente-futuro, permitió consolidar esa proyección de "desarrollo nacional" a través de la inclusión marginal de actores colectivos subalternos. Así, en el período 2005-2007 la nueva hegemonía discursiva, relacionada íntimamente al proceso de recomposición económica post-crisis, permitió la conformación de un nuevo bloque social formado por una diversidad de sectores dominantes y subalternos.

Cómo operaron las tensiones económicas y político-discursivas sobre este bloque en los años siguientes, cuál fue el impacto específico de las organizaciones subalternas para desafiar antagónicamente esta hegemonía desarrollista y cuáles fueron los nuevos nodos interdiscursivos articuladores del espacio político nacional luego de 2007, son preguntas que quedan pendientes para futuros trabajos.

Bibliografía

Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa.* Editorial Fundamentos.

Angenot, M. (2010). *El Discurso Social.* Siglo Veintiuno.

Bajtín, M. (1989). El problema de los géneros discursivos. In *Estética de la creación verbal* (Siglo XXI). México.

Balsa, J. (2006). Las tres lógicas de la construcción de la hegemonía. *Revista THEOMAI*, *14*, 13–36.

Balsa, J. (2011). Aspectos discursivos de la construcción de la

hegemonía, *1*(1), 70–90.

Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo Libros Editorial.

Buci-Glucksmann, C. (1978). *Gramsci y el estado: hacia una teoría materialista de la filosofía*. Siglo XXI de España Editores.

Caínzos, M. A. (1989). "Clases, intereses y actores sociales: un debate posmarxista". *Reis*, (46), 81. http://doi.org/10.2307/40183394

Cantamutto, F. (2015). *El kirchnerismo como construcción de hegemonía populista*. Tesis doctoral. FLACSO: México.

Dossi, M. (2010). La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa-institucional. IDAES.

Fairclough, N. (2001). *Language and Power*. Longman.

Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. Psychology Press.

Gramsci, A. (1986). *Cuadernos de la cárcel*. Ediciones Era.

Gramsci, A. (1998). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el estado moderno*. Nueva Visión.

Ives, P. (2004). *Language and hegemony in Gramsci*. London; Ann Arbor, MI: Pluto Press.

Laclau, E., & Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la política*. Fondo de Cultura Económica.

López, E. (2014). *Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo. Un estudio sobre la Argentina post-neoliberal (2002-2011)*. La Plata: Tesis Doctoral. UNLP.

Marx, K. (2009). *EL DIECIOCHO BRUMARIO DE LUIS BONAPARTE*. Madrid: Alianza.

Nun, J. (1989). *La rebelión del coro: estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Ediciones Nueva Visión.

Portelli, H. (2003). *Gramsci y el Bloque Histórico*. Siglo XXI.

Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI.

Svampa, M. (2005). *La Sociedad Excluyente. La Argentina Bajo El Signo del Neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

Svampa, M. (2011). Extractivismo neodesarrollista, Gobiernos y Movimientos Sociales en América Latina. *Revista Problèmes de l`Amérique Latine*, Nro. 81.

Thompson, E. P. (1989). *Tradición, revuelta y consciencia de clase: Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Crítica.

Thwaites Rey, M. (2007). "El Estado ampliado en el pensamiento

gramsciano". En M. Thwaites Rey, *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.

Torre, J. C. (2012). *Ensayos sobre movimiento obrero y peronismo*. Siglo XXI Editores.

Touraine, A. (1987). *El regreso del actor*. EUDEBA, cop.

Verón, E. (1987). La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política en El discurso político. In E. Arnoux (Ed.), *Lenguajes y acontecimientos* (Hachette Universidad). Buenos Aires.

Voloshinov, V. (1992). *El marxismo y la filosofía del lenguaje*. Madrid: Alianza Universidad.

Wainer, A. (2013). "Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía?". En *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Wright, E. O. (1994). *Clases*. Siglo XXI de España Editores, S.A.

Wodak, R. (2003). El enfoque histórico del discurso. In R. Wodak & M. Meyer (Eds.), *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 101–141). Madrid: Gedisa.

Zemelman, H. (1989). *De la historia a la política: la experiencia de América Latina*. Siglo XXI.

3. Inserción externa y dependencia. Contradicciones y límites del neodesarrollismo en la Argentina

Paula Belloni
Andrés Wainer

1. Introducción

Luego de la crisis de la convertibilidad, tras el *default* de la deuda externa a fines de 2001 y la devaluación de la moneda a comienzos de 2002, la Argentina entró en un ciclo de recuperación y crecimiento sostenido que tuvo un fuerte impacto en el desempeño de distintas variables de la economía. El elevado tipo de cambio real que prevaleció durante los años siguientes y la mejora en los términos de intercambio en el comercio internacional generaron cambios en los precios relativos que terminaron favoreciendo a los sectores productores de bienes y, dentro de ellos, especialmente a los exportadores, posibilitando así una reversión del déficit de cuenta corriente que había predominado durante la vigencia del régimen de convertibilidad.

A partir de la obtención de un saldo favorable en el intercambio comercial y de la mejora en las cuentas públicas –producto de las mejores posibilidades de recaudación a partir de la reactivación económica y de la aplicación de retenciones impositivas sobre parte de las exportaciones agropecuarias[1]–, se produjo un importante

1 Las retenciones consisten básicamente en la aplicación de una alícuota a las exportaciones de determinados productos, de modo que el productor/exportador recibe un precio inferior al vigente a nivel internacional. Las mismas se reinstalaron a comienzos del año 2002 bajo la presidencia de Eduardo Duhalde, cuando se impusieron alícuotas del 10% a la exportación de productos primarios y del 5% a las manufacturas, aunque rápidamente (abril de 2002) se elevaron las retenciones al 20% a 80 productos agrícolas (entre ellos: cereales, oleaginosas, grasas y aceites, harinas y pellets de soja y girasol). En el año 2007, ya bajo el gobierno de Néstor Kirchner, las retenciones a la soja alcanzaron el 35%, mientras que el trigo pagó un 28% y el maíz un 25%. Finalmente, a fines de 2008, el gobierno de

ingreso de recursos fiscales y una gran acumulación de reservas internacionales que fueron claves para la reconstrucción de un nuevo y "exitoso" proceso de valorización del capital[2]. Ello permitió la aplicación de un conjunto de políticas públicas macroeconómicas y de ingresos que, en el marco de una paulatina recomposición del poder político, dieron lugar a una rearticulación dentro del bloque en el poder a través de un nuevo proyecto hegemónico que contempló algunas de las demandas más inmediatas de los sectores populares y que ha sido caracterizado como "neodesarrollista" (Féliz y López, 2010; Féliz, 2012; Katz, 2014; Piva, 2015).

Sin embargo, a partir de 2007 comenzaron a vislumbrarse tímidamente algunos inconvenientes en el sector externo, que se agravaron notablemente en los años siguientes en el marco de la crisis internacional y terminaron por poner en evidencia algunas de las contradicciones del nuevo patrón de acumulación. Por un lado, el excedente comercial se achicó debido al creciente déficit del sector manufacturero y el estado crítico del sector energético. Paralelamente, se produjo un incremento de las transferencias al exterior bajo la forma de remisión de utilidades, pagos de intereses y de capital de la deuda y fuga de capitales. De este modo, los crecientes problemas en el sector externo determinaron el fin del ciclo de crecimiento elevado y "fácil".

En este contexto, el presente trabajo tiene como hipótesis principal que las contradicciones y límites del actual patrón de acumulación surgen a partir de la persistencia –y en algunos casos profundización– de problemas históricos que presenta una estructura económica periférica-dependiente como la argentina y que en buena medida terminan por manifestase en el sector externo. Pero el rol que juega la Argentina en la división internacional del trabajo no se entiende como una "fatalidad" dada por su "natural" dotación de recursos, sino que encuentra sus raíces en las características que fue adoptando el bloque de clases dominante (Arceo, 2003). Es por ello que el artículo se propone analizar las características de la inserción externa de la economía argentina en el nuevo siglo, teniendo en cuenta el rol que tienen ciertas clases y fracciones de clase predominantes (el capital extranjero y la burguesía local) en la reaparición de la restricción externa.

Cristina Fernández de Kirchner redujo el monto de las retenciones a estos últimos dos productos (trigo y maíz) en 5 puntos porcentuales.

2 Como se verá más adelante, este proceso fue acompañado, entre otras cuestiones relevantes, por una gran caída del salario real tras la devaluación (del 30%) y un paulatino pero significativo descenso de las tasas de interés, que incluso hacia mediados de la década de los 2000 llegaron a ser negativas en términos reales.

El trabajo se estructura como sigue: en primer lugar se repasan algunos elementos históricos y conceptuales que son útiles para estudiar la relación entre la estructura económica y las alianzas de clases subyacentes en el ciclo de acumulación. A continuación, se analiza el período 2002-2014 por etapas, haciendo eje en el rol del sector externo en el nuevo ciclo de crecimiento. En el tercer apartado se busca dar cuenta de los sectores ganadores y perdedores en dicho período y la rearticulación de intereses bajo el neodesarrollismo que limitan la posibilidad de cambios estructurales profundos. En el cuarto apartado se presentan las principales continuidades, contradicciones y límites vinculados a la dinámica del sector externo que comienzan a darse a partir de la segunda etapa del neodesarrollismo. En los apartados quinto y sexto se estudian, en particular, las características que adoptó el bloque dominante en relación a la dinámica del sector externo. Finalmente, en el último apartado se hace una síntesis, a modo de conclusión, entre el nuevo ciclo de crecimiento y la forma que toma la dependencia en la actualidad.

2. Los ciclos de *"stop and go"* y las alianzas de clase

Una de las particularidades de las economías periféricas-dependientes como la argentina ha sido la dinámica de *"stop and go"* (pare y sigue) que acompañó el proceso de industrialización sustitutiva. Para los estructuralistas latinoamericanos ésta se explicaba por la existencia de una estructura productiva desequilibrada (EPD) caracterizada por sectores con distintos niveles de productividad: un sector primario desarrollado tempranamente, competitivo a nivel internacional y principal generador de divisas de la economía, y un sector industrial desarrollado más tardíamente, con una menor productividad relativa, deficitario en su comercio exterior y, por ende, consumidor neto de divisas (Diamand, 1973). Como la producción agraria mantenía un volumen de producción relativamente estable, en períodos de crecimiento el proceso conducía a un cuello de botella en el sector externo que derivaba en la imposibilidad de sostener la paridad cambiaria[3].

3 La dinámica que tomaba el ciclo para varios autores de la corriente de pensamiento económico latinoamericano estructuralista puede sintetizarse de la siguiente manera: la elevación del empleo y de los salarios reales durante la fase expansiva del ciclo económico conducía a una creciente demanda tanto de bienes industriales (que eran fuertemente dependientes de maquinaria e insumos importados) como de "bienes salario" derivados del sector agropecuario (que eran la base de las exportaciones). Dicho incremento del consumo doméstico, junto a la expansión industrial y el consecuente aumento en la demanda de bienes importados (fundamentalmente bienes intermedios y de capital), producían una contracción del saldo comercial hasta alcanzar un déficit (Braun y Joy, 1981;

Para su solución se aplicaban políticas de estabilización basadas esencialmente en: a) la devaluación de la moneda (que incrementaba los precios de las exportaciones e importaciones en moneda doméstica, lo cual derivaba en una mejora de la balanza comercial y, a su vez, en una caída de los salarios reales y en una disminución de la participación de los mismos en el ingreso[4]), b) la reducción del gasto público, y c) la elevación de las tasas de interés internas. Estas políticas contractivas restablecían el equilibrio de la balanza de pagos al reducir el nivel de actividad, produciéndose una reducción de las importaciones y, en menor medida, una ampliación de los saldos exportables (Braun, 1975; Diamand, 1973). En dicho momento se volvían a dar las condiciones para aplicar políticas expansivas que impulsaran nuevamente el crecimiento del producto, de forma tal que se reiniciaba la fase ascendente del ciclo.

Sin embargo, no es posible terminar de comprender esta dinámica cíclica sin tener en cuenta los distintos intereses sociales y las relaciones entre clases y fracciones de clase. Esto se debe a que detrás de la dinámica de péndulo en torno a los ciclos de *"stop and go"* se encontraba un complejo proceso de alianzas y enfrentamientos entre clases sociales y fracciones de clases. En particular, durante los momentos de crisis de la balanza de pagos convergían los intereses de la burguesía agroexportadora y las fracciones superiores de la burguesía industrial (conformada mayormente por empresas transnacionales). Ambas estaban interesadas en recomponer la situación del sector externo, ya fuera porque se veían beneficiadas con una devaluación de la moneda o porque necesitaban recomponer las reservas internacionales para, entre otras cuestiones, poder remitir utilidades al exterior[5].

Como contraparte, estos planes de "ajuste" eran enfrentados por una alianza coyuntural y "defensiva" entre la clase obrera y las

Díaz Alejandro, 1969; Diamand, 1973; Canitrot 1975, 1983).

4 La idea de que los aumentos de salario de los trabajadores exacerbaban los desequilibrios en la balanza comercial fue discutida posteriormente por Cortés y Marshall (1986). Para las autoras, una serie de supuestos del modelo estándar (vinculados a la inelasticidad de la oferta de productos agropecuarios y una sobreestimación del consumo de los asalariados y de su peso en las importaciones) no eran válidos, lo que cuestionaba dicha relación.

5 El grueso de las empresas transnacionales no se veían tan afectadas por los programas de ajuste dado que la mayor parte de los bienes que producían y/o comerciaban estaban destinados a los sectores de más altos ingresos, los cuales no se veían significativamente afectados por la devaluación de la moneda. Por otra parte, dichas firmas tenían acceso al mercado financiero internacional, de manera que no sólo contaban con más elementos para sortear un período recesivo sino que ello también les permitía ganar terreno frente a sus competidores locales, impulsando así un proceso de centralización del capital.

fracciones más débiles de la burguesía industrial (dependientes de la demanda interna y, sobre todo, del poder adquisitivo del salario), que terminaba por generar grietas en la alianza "ofensiva" de las fracciones superiores de la burguesía (O'Donnell, 1977). Esto porque, una vez que las demandas de recomposición del poder adquisitivo del salario y, consecuentemente, de la demanda interna, surtían efecto, la gran burguesía industrial "abandonaba" a la burguesía agroexportadora y daba "el visto bueno" a los planes de reactivación. Ya que una vez saneado el frente externo no le convenía ni económica ni políticamente quedar asociada a las políticas de ajuste impulsadas por la tradicional "oligarquía" pampeana.

A su vez, la alianza policlasista en defensa del mercado interno también presentaba contradicciones en su interior, las cuales se manifestaban con mayor intensidad ni bien se lograba la reactivación económica: una vez superada la crisis en la balanza de pagos y reiniciada la fase ascendente del ciclo, la contradicción principal entre capital y trabajo dejaba de estar opacada por la situación en el frente externo y volvía a emerger en su carácter más tradicional (Basualdo, 2006). Ello, por supuesto, hasta que irrumpiera nuevamente la crisis externa y la burguesía agroexportadora, aliada nuevamente a la gran burguesía industrial, presionara por la aplicación de nuevos planes de estabilización.

Este movimiento pendular de la gran burguesía industrial, que O'Donnell (1977) describe muy bien para el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), generó por un lado una falta de cohesión en los sectores dominantes que impidió la concreción de un proyecto en común de la gran burguesía argentina a largo plazo, y por otro lado, tampoco permitió la consolidación de un proyecto alternativo, ya que la alianza de clases que la enfrentaba encontró sus propios límites en su carácter policlasista. De esta manera, las recurrentes crisis externas y la dinámica cíclica de la economía argentina estuvieron siempre vinculadas a las relaciones y conflictos entre clases y fracciones de clase.

La discusión sobre la estructura productiva desequilibrada y la compleja dinámica social a la que da lugar el funcionamiento cíclico de la economía argentina, sigue en cierta forma vigente en la actualidad, aunque muchas cosas han cambiado desde entonces. En este sentido, a los fines de extraer algunas conclusiones que sirvan para repensar la actual dinámica de enfrentamientos y alianzas entre clases y fracciones de clase, en lo que sigue se procurará analizar la evolución del sector externo desde la salida de la convertibilidad, tratando de identificar los elementos estructurales que explican su

derrotero y la responsabilidad que tienen que tienen ciertas clases y fracciones de clase predominantes (el capital extranjero y la burguesía local) en la reaparición de la restricción externa.

3. El sector externo en el nuevo ciclo de crecimiento: de las "tasas chinas" al estancamiento

Luego del estallido de la convertibilidad en 2002, la economía argentina inició un nuevo ciclo de acumulación que, de acuerdo con el ritmo de crecimiento y las características del mismo, puede dividirse en tres grandes etapas: un primer período que va desde fines de 2002 hasta 2007/2008, una segunda etapa que se da entre 2008 y 2012, y una tercera que se inicia en 2013 y llega hasta la actualidad.

La primera etapa fue posible en buena medida por las condiciones macroeconómicas que imperaron tras la crisis y la salida de la convertibilidad (amplia capacidad ociosa, desempleo elevado, salarios reales muy deprimidos y una notable mejora en los términos de intercambio en el comercio internacional) y se caracterizó por altas tasas de crecimiento en el PBI global (del orden del 8,5% anual acumulativo)[6]. Durante esos años las modificaciones de precios relativos, posteriores a la devaluación, no impactaron fuertemente en el nivel general de precios[7], se dio una recuperación y mayor dinamismo de ciertas actividades industriales y las cuentas fiscales fueron superavitarias.

En la segunda etapa (2008-2012) el PBI creció a tasas menores (del 4,5% anual acumulado). La holgura fiscal de la etapa anterior se fue erosionando paulatinamente, también se dio una suba considerable en el nivel general de precios que superó con creces los dos dígitos por año (CIFRA, 2013 y 2014; y Damill y Frenkel, 2013) y un deterioro de la cuenta corriente en un contexto internacional que se caracterizó por la emergencia de la crisis en Estados Unidos primero y luego en Europa.

Finalmente, la última etapa analizada (2013-2014) se caracterizó por el virtual estancamiento de la economía[8] y la reaparición de la restricción externa. Ello se conjugó con un significativo incremento

6 Se ha utilizado la nueva serie de PBI (base 2004) elaborada por el INDEC y se la ha empalmado según las variaciones del PBI base 1993 para el año 2003, ya que el dato de dicho año no está disponible en la nueva base.

7 Según datos del INDEC, la inflación medida a precios al consumidor se mantuvo en umbrales inferiores al 10% anual hasta 2006.

8 Según la última estimación del INDEC al momento de escribir este artículo, el PBI habría crecido solo 0,5% durante 2014, aunque con una performance heterogénea entre los distintos sectores, entre los cuales se destaca una caída de 1,3% en la industria manufacturera.

del déficit fiscal, una aceleración en el nivel de inflación y una apreciación del tipo de cambio, que fue compensada parcial y transitoriamente por la devaluación de enero de 2014, con importantes repercusiones en los salarios reales[9]. A partir de allí, el gobierno de Cristina Fernández buscó resolver el persistente deterioro de la cuenta corriente con un cambio de eje desde el de “desendeudamiento” a un “re-endeudamiento” selectivo. Sin embargo, el conflicto con los “fondos buitre” tras el revés judicial de a Argentina en las cortes norteamericanas lo impidió, lo cual derivó en una acelerada pérdida de reservas internacionales hasta fines de 2014. El rol jugado por el sector externo en cada una de estas etapas ha sido fundamental y permite explicar en buena medida los límites estructurales que encontró la economía argentina para sostener el ritmo de crecimiento acelerado de los primeros años. En relación a la entrada y salida de divisas, si bien entre 2001 y 2002 el colapso de la convertibilidad y el *default* de la deuda externa determinaron el fin del financiamiento externo y exacerbaron la fuga de capitales, al inicio de la primera fase se produjo un saldo positivo en la balanza de pagos. Este se produjo a raíz del brusco cambio en la cuenta corriente, producto de la aparición de un elevado superávit que estuvo directamente asociado a la violenta contracción de las importaciones (superior al 50%) en el marco de la agudización de la recesión (el PBI declinó el 10,9% en el año 2002).

Como puede observarse en el Gráfico Nº 1, desde 2003 y hasta 2008 tuvo lugar un creciente superávit en la cuenta corriente, posible por un muy buen resultado en la balanza comercial. Al tiempo que la cuenta capital y financiera se mantuvo negativa y con grandes oscilaciones en casi todos los años considerados. Al respecto cabe considerar que el abaratamiento en moneda extranjera de buena parte de los activos locales que se dio con la devaluación, la estabilidad macroeconómica y política y las perspectivas de crecimiento contribuyeron a que se registrara un ingreso de capitales extranjeros[10]. Sin embargo, este se vio más que compensado por la salida de capitales hacia el exterior, fundamentalmente a través de la fuga de capitales y del pago de intereses y de capital de la deuda externa, sobre todo tras la renegociación de la deuda pública en

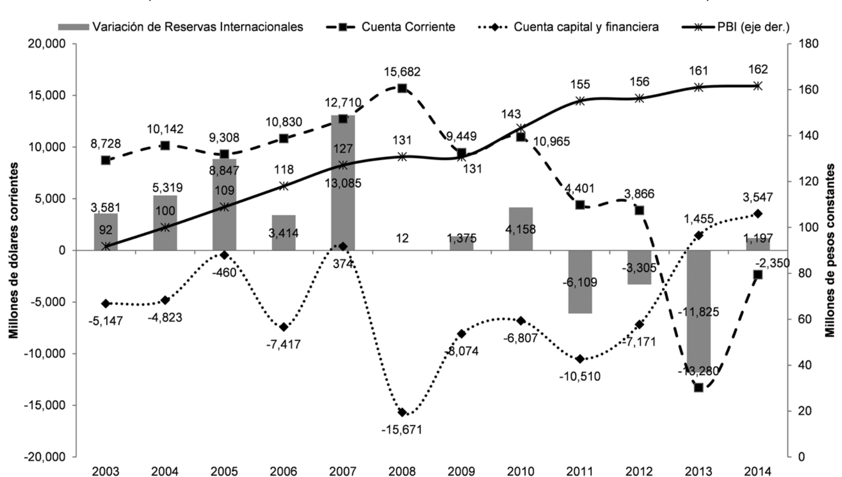
9 Tomando los índices de precios de las provincias (IPC-9 provincias), los salarios reales cayeron un 4,8% en 2014.

10 El ingreso de capitales en esta etapa se centró fundamentalmente en inversión extranjera directa (IED), con un fuerte peso de inversores brasileños. En dicha etapa se desnacionalizaron varias empresas líderes en sus respectivos sectores de actividad como, entre otras, Alimentos Fargo, Pecom Energía, Quilmes, Acindar, Loma Negra, Alpargatas Textil y varios frigoríficos (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011).

2005[11]. De todas maneras, el saldo positivo en la balanza comercial permitió una sostenida acumulación de reservas internacionales (de más de 34.000 millones de dólares) hasta 2007.

Gráfico Nº 1. Argentina. Evolución de los principales componentes del balance de pagos y del PBI base 2004, 2003-2014[(*)].

(En millones de dólares e índice PBI 2004 = 100)



[(*)] *Ante la ausencia de información sobre una serie oficial de largo plazo del PBI, se ha empalmado el PBI base 2004 para el año 2003 considerando la variación del PBI base 1993.*

Fuente: *Elaboración propia en base a información del INDEC y el BCRA.*

Esta recuperación del sector externo fue la condición de posibilidad para que tuviera lugar la primera etapa de altas tasas de crecimiento económico. Por supuesto que el resultado del sector externo no agota la explicación de este comportamiento de la economía argentina, ya que también intervinieron diversas variables vinculadas a la expansión de la demanda interna (Amico, 2013), pero no cabe dudas que éste fue uno de los elementos centrales que hizo posible dicha expansión. De hecho, sin mediar un cambio sustantivo en la política macroeconómica, se observa que muchas de las variables vinculadas

11 La magnitud del resultado negativo de la cuenta capital en 2006 se debió a la cancelación anticipada de la totalidad del endeudamiento remanente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (alrededor de 9.500 millones de dólares), en tanto la mala performance de la misma entre 2008 y 2011 se debió fundamentalmente al notable incremento que exhibió la fuga de capitales.

al mercado interno comenzaron a verse debilitadas a partir de 2008, cuando aparecieron las dificultades en el sector externo.

A partir de ese año operó un cambio en la dinámica externa, iniciado en el marco del conflicto entre el gobierno nacional y las patronales del sector agropecuario ante el intento oficial de aplicar un sistema de retenciones móviles y con la irrupción de la crisis internacional. En ese contexto, producto de la reducción del superávit comercial y del creciente pago de divisas en concepto de rentas de inversión, el saldo positivo de cuenta corriente comenzó a achicarse hasta volverse sumamente deficitario en 2013 (Gráfico Nº 1). A su vez, a este resultado se le sumaron grandes fugas de capitales (Gaggero, Rua y Gaggero, 2013) que, junto con el "proceso de desendeudamiento" seguido por el gobierno, hicieron que entre 2008 y 2010 se reduzca notablemente el ritmo de crecimiento en las reservas en poder del Banco Central[12]. Si bien en 2010 se logró acumular reservas, a partir de allí el marco de posibilidades de desenvolvimiento de la economía argentina volvió a estar sumamente condicionado por el deterioro del sector externo: entre 2011 y 2013 se registró una pérdida de reservas de más de 21.000 millones de dólares.

Ante las crecientes dificultades en el sector externo, a partir de 2011 se tomaron algunas medidas económicas como restricciones a las importaciones (en particular licencias no automáticas de importación, declaraciones juradas anticipadas, requisitos *de facto* para compensar importaciones con exportaciones, etc.) y ciertos requisitos formales e informales para la remisión de utilidades[13]. Sin embargo, dado que hubo que hacer frente a importantes vencimientos de deuda sin entradas que permitiesen compensar dicha

---

12 Excede a los fines de este capítulo abordar en sí mismo el discutido "proceso de desendeudamiento" seguido por el gobierno. Basta señalar que el mismo se considera sólo a través del impacto que implicó el pago de intereses y de capital que realizó el Estado argentino en la balanza de pagos, en tanto estos tuvieron como resultado una mayor salida de divisas al exterior que la que ingresó bajo la modalidad de nuevo endeudamiento externo (De Lucchi, 2014; Selva, 2014). Este proceso se dio mayormente a través de la creación de fondos que permitieron la utilización de reservas de libre disponibilidad del BCRA para el pago de vencimientos de deuda (Fondo del Bicentenario y Fondo de Desendeudamiento Argentino, FONDEA). Por supuesto que ello supone una transferencia neta de riqueza (plusvalor) de la economía argentina hacia el exterior, aunque a los fines del presente trabajo solo nos remitimos a destacar el efecto sobre el saldo neto de divisas.

13 Si bien la negociación con las empresas transnacionales de sector no financiero para frenar temporalmente la remisión de utilidades transcurrió mayormente por canales informales (especialmente a través de la Secretaría de Comercio interior), las entidades bancarias se vieron afectadas por el incremento de los requisitos que dispuso el Banco Central en términos de tenencias. De todos modos dichos requisitos fueron cumplimentándose en la mayor parte de los casos a partir de 2013, lo cual permitió ir liberando la remisión de utilidades en el sector financiero.

salida de divisas[14], las medidas mencionadas no alcanzaron para detener la caída de reservas.

A su vez, si bien la imposición de severas restricciones a la adquisición de moneda extranjera a partir del último trimestre de 2011 permitió contener la fuga de capitales e, indirectamente, la remisión de utilidades, dichas medidas también desincentivaron el ingreso de divisas frente a la aparición de un mercado cambiario paralelo ("blue") con una cotización sustancialmente mayor a la oficial, a la par que incentivaron la salida de ganancias al exterior por diversas vías como la utilización de precios de transferencia, el pago de intereses a empresas vinculadas y/o los pagos en concepto de royalties y honorarios (Wainer y Schorr, 2014). De esta manera, se fueron restringiendo las liquidaciones de divisas en el circuito oficial, lo cual fue incrementando las expectativas de devaluación.

Con este panorama, y ante el elevado déficit de cuenta corriente registrado en 2013, sólo fue posible sostener cierto nivel de crecimiento del producto perdiendo reservas internacionales. Sin embargo, esta estrategia encontró un límite ante la aceleración del ritmo de pérdida de reservas y el bajo nivel del stock alcanzado a comienzos del 2014[15]. Ante dicha situación, a fines de enero de dicho año el gobierno aplicó un salto en la paridad cambiaria del orden del 23% y otras medidas complementarias que buscaron reducir la brecha entre la cotización del dólar oficial y el paralelo y estabilizar el nivel de reservas[16]. La devaluación del peso, de manera similar a lo que sucedía durante la etapa sustitutiva, consolidó la situación recesiva y, especialmente, profundizó la caída en el nivel de actividad industrial[17], lo cual tuvo su repercusión

14 En 2012 las transacciones en concepto de préstamos financieros, operaciones con el FMI y préstamos de otros organismos internacionales tuvo como resultado una salida neta de 4.854 millones de dólares, monto que se incrementó a 5.208 millones de dólares en 2013.

15 El stock de reservas internacionales cayó por debajo de los 30.000 millones de dólares en enero de 2014, mientras que un año antes era de 43.000 millones (BCRA).

16 Tras la devaluación de enero de 2014, el gobierno tomó la decisión de volver a autorizar la adquisición de moneda extranjera para fines de tenencia y ahorro aunque con importantes restricciones: sólo fueron habilitadas a realizar la operación aquellas personas físicas que contasen con ingresos mensuales declarados superiores a 7.000 pesos, siendo que la transacción no podía superar el 20% del ingreso hasta un tope máximo mensual de 2.000 dólares. Asimismo el Banco Central dispuso la elevación de las tasas de interés de referencia como manera de desincentivar la dolarización de las carteras.

17 Si bien los datos provisorios de la Dirección de Cuentas Nacionales del INDEC muestran una caída interanual de la industria manufacturera del 1,3% entre 2013 y 2014, según el Estimador Mensual Industrial (EMI) del mismo organismo la industria cayó en el primer trimestre del 2014 un 3,0% en relación al mismo

fundamentalmente en los sectores populares ante la caída del empleo y la pérdida de poder adquisitivo[18].

Al igual que en aquel período, la dinámica del sector externo y su rol jugado en el ciclo de acumulación no se debe sólo a la "dotación de factores" y el "abstracto e impersonal" juego del mercado sino que la misma expresa diversos intereses sociales que condicionan la orientación de la política económica. En "tiempos normales" dicha política se mueve dentro de los límites que impone el proyecto hegemónico vigente, dado que se presenta como "irracional" cualquier intento que afecte la reproducción ampliada del bloque en el poder. Es por ello, que a continuación se avanza en el análisis de la relación entre la dinámica del sector externo previamente señalada con los "ganadores y perdedores" tras la crisis de la convertibilidad y en cómo la misma articulación de intereses a la que se atiende bajo el neodesarrollismo es la que traba los cambios estructurales necesarios para resolver los desequilibrios que terminan por manifestase en el sector externo.

4. Ganadores y perdedores en el nuevo ciclo de crecimiento

La conjunción virtuosa de crecimiento acelerado, elevada rentabilidad empresaria y mejora en el empleo y los ingresos asalariados que vivió la economía argentina en la primera etapa neodesarrollista, fue posible por las condiciones macroeconómicas que imperaron tras la crisis y la salida de la convertibilidad y la posterior recomposición hegemónica. Esta se dio a partir de las bases sentadas por el breve gobierno de Duhalde, que entre 2002 y 2003 dispuso un conjunto de medidas que dieron lugar para una nueva rearticulación dentro del bloque en el poder a partir del cual el kirchnerismo reconstruyó el consenso político[19]. Entre ellas se destacan: la devaluación, la implementación de retenciones a las exportaciones

---

trimestre de 2013, y siguió con esa tendencia durante todo el año: en el segundo trimestre la caída fue del 3,1%, y en el tercero y cuarto del 1,8% y del 2,1% respectivamente, lo cual da como resultado una caída anual del 2,5%. Esta situación estuvo explicada fundamentalmente por la caída del sector automotriz, que en 2014 tuvo una caída de la producción del 21,2% debido tanto a la caída de las exportaciones como del consumo interno (CIFRA, 2015).

18 De acuerdo con datos del INDEC y CIFRA (2015), en 2014 hubo una pérdida neta de puestos de trabajo dado que la tasa de empleo se redujo 1 punto porcentual (al pasar del 42,7% en 2013 al 41,7% en 2014) y la de actividad lo hizo en 1,1 puntos (del 46,0% al 44,9%), al tiempo que la desocupación se incrementó 0,2 puntos. Por su parte, los salarios reales de los trabajadores registrados cayeron un 4,8%.

19 Para un análisis acerca de cómo juegan las estrategias político-discursivas de los actores que forman parte del bloque en el poder hacia la salida de la convertibilidad y la emergencia del neodesarrollismo véase el trabajo de López y Ducid en el presente libro.

agropecuarias y petroleras, la pesificación asimétrica de la deuda privada, el "salvataje" al sector financiero, la oficialización del *default* de una parte de la deuda pública, y el congelamiento y renegociación de tarifas (Varesi, 2011).

Es a partir de estos pilares que el gobierno de Néstor Kirchner, respondiendo a ciertas demandas de diversas clases y fracciones de clase y adoptando una orientación discursiva más cercana a la tradición "nacional-popular" que supieron tener en algún momento los dos grandes partidos políticos de la Argentina (peronismo y radicalismo), logró recomponer el poder político erosionado hacia el final de la convertibilidad bajo un nuevo proceso de valorización del capital "exitoso". A continuación se intentará dar cuenta de la articulación entre las políticas macroeconómicas y sociales sostenidas bajo el kirchnerismo, el nuevo ciclo de acumulación y los actores ganadores y perdedores de la etapa.

En primer lugar, y a pesar de su inicial y "paradójica" oposición a una modificación cambiaria (Cantamutto y Wainer, 2013; Gálvez, 2008; Salvia, 2009; Wainer, 2010), la primer beneficiada al inicio del nuevo ciclo de acumulación fue la burguesía agroexportadora. Aunque con características distintas a las de la etapa sustitutiva, dadas las transformaciones producidas en el agro pampeano durante los años noventa vinculadas al agronegocio[20], esta fracción del capital fue nuevamente la más favorecida por la devaluación de la moneda. A ello se le sumó, además, el notable incremento que posteriormente exhibieron los precios internacionales de los principales productos agropecuarios de exportación.

Tal fue el incremento en la rentabilidad de este sector que, aun con la imposición de retenciones a las exportaciones agropecuarias, durante este primer período obtuvieron ganancias extraordinarias[21]. A su vez, además de las ganancias patrimoniales derivadas del aumento de la renta agraria y del valor de la tierra, la combinación de devaluación y precios internacionales en alza no sólo permitió incrementar las ganancias corrientes del sector, sino también sanear la situación financiera de aquellos productores fuertemente endeudados con la banca local, ya que se pesificaron las deudas pero,

20 Entre las transformaciones más notables se encuentran el cultivo de la soja transgénica, la introducción de nuevas tecnologías y formas de producción a través del sistema de siembra directa y a la conformación de *pooles* de siembra (Teubal, 2006 y 2009, Voces en Alerta, 2011).

21 De acuerdo con estimaciones realizadas por Arceo y Rodríguez (2006), la renta agraria apropiada por los productores se incrementó un 600% al pasar de un promedio de 1.288 millones de pesos durante las campañas de 1991-2001, a 9.022 de pesos promedio (en valores constantes de 2004) entre las campañas de 2002 y 2004.

exportación mediante, sus ingresos siguieron estando dolarizados.

A su vez, la devaluación de la moneda también benefició a los grandes capitales vinculados al petróleo y la minería, que se vieron favorecidos por la conjunción de un tipo de cambio devaluado y el alza de los precios del barril de petróleo y de los minerales. De hecho durante 2002 y 2007 estos capitales fueron los que obtuvieron los niveles más altos de rentabilidad dentro de la cúpula empresarial (200 firmas de mayores ventas del país, sin incluir las grandes firmas agropecuarias y financieras) (Wainer, 2013). En el caso de la minería, los capitales que operan en el sector también se beneficiaron por la puesta en marcha de varios proyectos megamineros para la exportación en el marco de la vigencia y reactualización del sistema normativo heredado de los años noventa, que amplió fuertemente las facilidades otorgadas a las empresas del sector[22].

Por otra parte, y en menor medida, la devaluación también tuvo un impacto positivo en la competitividad externa de varias grandes firmas industriales y ofreció, además, un manto de protección de la competencia externa que favoreció la recuperación de la actividad en algunos sectores vinculados al mercado interno, como los productos metálicos, maquinaria y equipos (que entre 2002 y 2007 crecieron a una tasa anual acumulativa del 20,2%), minerales no metálicos (con una crecimiento anual acumulativo del 16,9%), textiles y confecciones de cuero (14,7%), papel, imprenta y publicaciones (11,9%), otras manufacturas de madera y mueble (10,7%), industrias metálicas básicas (9,6%) y alimentos y bebidas (7,1%) (Azpiazu y Schorr, 2010)[23].

En contraposición, tanto el alto desempleo en el marco de la crisis de la convertibilidad (con índices de desocupación cercanos al 20%) como la profunda caída del salario real –superior al 30%– que supuso la traumática devaluación de 2002 (Cantamutto y Wainer, 2013), permitieron un incremento significativo en la tasa de explotación e

22 Según estimaciones de Reyes (2008), la promoción de la actividad minera a partir de las facilidades otorgadas a las empresas que operan dentro del sector, entre 2006 y 2008 hizo que se dejaran de recaudar 2481,8 millones de pesos. Monto 11 veces mayor al gasto tributario realizado para la actividad de promoción de las pequeñas y medianas empresas; 31 veces superior al generado por el régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico; 44 veces mayor al del régimen de inversiones para bosques cultivados; y 1,5 veces superior al gasto tributario originado en actividades de promoción industrial (Dulitzky, 2011).

23 Al respecto cabe considerar que el perfil manufacturero no difiere mucho del de la década anterior, basado en estructuras oligopólicas con bajos salarios a nivel internacional y una especialización mayoritariamente vinculada a los recursos naturales y algunos *commoditties* industriales o a la protección de privilegio con acotados efectos en la generación de empleo y articulación productiva -como los casos de la industria automotriz y la electrónica de consumo-. (Azpiazu y Schorr, 2010).

hicieron que la peor parte de la crisis y su salida recayese sobre los sectores populares. Sin embargo, a partir de allí, el paulatino incremento del empleo en el marco de la reactivación económica y la recuperación del poder adquisitivo, a partir de la puesta en marcha de un conjunto de políticas sociales y laborales (entre las que se desatacan los planes sociales como el Plan Familias, la ampliación de la cobertura previsional, la reapertura de las paritarias, la renegociación de los convenios colectivos y los incrementos del salario mínimo), permitieron ir recuperando las condiciones de vida de la clase trabajadora.

Paralelamente, la recuperación del empleo y de los salarios reales permitió reactivar la demanda interna, la cual, ante la elevada capacidad ociosa existente tanto en la producción como en el comercio local (Amico, Fiorito y Hang, 2011; CENDA 2007a), impulsó una rápida recomposición de la producción y comercialización sin necesidad de hacer grandes inversiones en capital fijo. En este contexto, los cambios en los precios relativos –fundamentalmente gracias al congelamiento de las tarifas y a la inicial y brusca caída del salario real (Cantamutto y Wainer, 2013; CENDA, 2007b y 2011; Schorr, 2012; Wainer, 2013)– y la mayor velocidad de rotación del capital –debido al incremento de la demanda interna y externa–, contribuyeron a elevar notablemente la tasa de ganancia de los sectores productivos (CENDA, 2007b; Michelena, 2009; Manzanelli, 2012)[24]. Por lo que, entre 2003 y 2007 estos altos márgenes de ganancia y los aumentos de productividad logrados le permitieron al capital productivo hacer frente a un lento incremento de los costos sin que esto se tradujera, hasta 2006, en un crecimiento acelerado de los precios.

Por el lado de los “perdedores”, además de la enorme pérdida inicial para los sectores populares, dentro del capital los principales perjudicados en la etapa inicial del neodesarrollismo fueron los sectores no transables, especialmente el sector financiero y los servicios públicos (privatizados). Estos últimos, además de verse perjudicados por el cuadro recesivo, fueron desfavorecidos por la pesificación y el congelamiento de las tarifas que determinaron un esquema de precios relativos proporcionalmente inverso al vigente durante la etapa de convertibilidad (Wainer, 2013). Al ser la gran

24 El aumento de la rentabilidad fue tan significativo para este sector que las grandes empresas comenzaron tempranamente un proceso de desendeudamiento, cubriéndose de la posibilidad de caer en la quiebra. E incluso parte de estos recursos se utilizaron para alimentar colocaciones financieras sin ninguna relación con la actividad productiva de las empresas (Pérez Artica, 2011). En ese contexto, la demanda de créditos fue tan baja que excedió los propios desfasajes del sistema financiero, obligando a una paulatina caída de la tasa real de interés.

mayoría de las firmas de servicios privatizadas propiedad de empresas transnacionales, la devaluación y pesificación implicó una doble pérdida, tanto de flujo como de *stock*[25].

Ello se debe en buena medida a que las empresas de origen extranjero que adquirieron firmas de servicios públicos durante los años noventa sufrieron, por un lado, la desvalorización en dólares de sus activos físicos y, por otra parte, se achicó sustancialmente la magnitud de las utilidades (en la misma unidad de medida) susceptibles de ser remitidas a sus países de origen. Además, las empresas de servicios importaban gran parte de los insumos que utilizaban, muchas veces desde sus propias casas matrices y/o empresas controladas, los cuales se encarecieron con la devaluación y, congelamiento mediante, dicho incremento de costos no pudo ser trasladado a las tarifas[26].

No obstante, la reactivación del consumo, aunque más tardíamente, también permitió una recuperación significativa de la rentabilidad de la mayor parte de las empresas de servicios (Wainer, 2013). Esto fue especialmente significativo en aquellas áreas de servicios de mayor expansión y/o con menores regulaciones, como la telefonía celular, la televisión por cable y la provisión de acceso a internet[27]. A su vez, debe tenerse en cuenta que el congelamiento de las tarifas fue acompañado de una política de subsidios a estas empresas proveedoras de ciertos servicios públicos que, en el marco de conciliación de intereses de las diversas clases y fracciones de clase, permitieron tanto una trasferencia de ingresos hacia dichas firmas, como así también un subsidio general a los costos de

---

25 En relación a los flujos, al analizar la *performance* de las empresas de servicios que integran la cúpula empresarial se observa que su facturación cayó a poco más que la mitad luego de la devaluación (Wainer, 2013).

26 Por otro lado, la pesificación no sólo perjudicó económicamente a estas firmas sino que también las perjudicó financieramente. Esto se debe, a que buena parte de ellas se había endeudado fuertemente en el exterior durante la década anterior, como parte de una estrategia en la cual priorizaron la distribución de dividendos por sobre la reinversión de las utilidades, en tanto para realizar las inversiones necesarias contrajeron deuda "barata" en el exterior (Azpiazu, 2002; Azpiazu, Forcinito y Schorr, 2001). De allí que no llame la atención que, posteriormente, varias de estas empresas hayan iniciado juicios contra el país en el tribunal arbitral del Banco Mundial (CIADI) e incluso se haya terminado rescindiendo la concesión con su posterior reestatización de algunas de ellas, como la empresa nacional de correos, la firma distribuidora de agua en la región metropolitana y la línea aérea de bandera nacional (Azpiazu, 2005; Bonvecchi, 2011; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

27 Solo a modo de ejemplo, entre enero de 2004 y el mismo mes de 2011 la cantidad de líneas de telefonía celular se incrementó en un 617%, mientras que el consumo de llamadas y de mensajes de texto (SMS) lo hicieron en un 952% y un 983%, respectivamente (INDEC).

producción que favoreció al capital en general y que, al evitar un mayor incremento de precios y con ello una nueva reducción en los salarios reales, fue también vista positivamente por los sectores populares (Bona, 2012).

En relación al capital financiero local, el abandono de la paridad cambiaria, la pesificación asimétrica y los cambios en los precios relativos, hicieron que pasara de ser uno de los principales beneficiarios de la política económica de los años noventa a uno de los más perjudicados en los primeros años del neodesarrollismo[28]. Además de ver reducidas sus ganancias en dólares, la devaluación también implicó una fuerte desvalorización en términos internacionales de los activos de los bancos –compuestos fundamentalmente por créditos–, siendo las más perjudicadas las entidades extranjeras[29]. Sin embargo, se garantizó la supervivencia de la mayor parte de las entidades bancarias mediante las compensaciones otorgadas por el Estado por la pesificación asimétrica y la relajación de ciertas normas contables, que evitaron que buena parte de los bancos se tuviese que declarar en quiebra (Cantamutto y Wainer, 2013).

A su vez, a partir de 2005 la sostenida recuperación de la economía y, sobre todo, del consumo, también posibilitó una significativa mejora en la situación de las grandes entidades financieras (Cobe, 2009; Wainer, 2013). Por un lado, el alto crecimiento económico y la renegociación de la deuda externa en 2005 terminaron empujando la demanda y la cotización de los nuevos bonos emitidos por el Estado, lo cual le permitió a los grandes bancos obtener importantes ganancias como intermediarios. Por otra parte, también obtuvieron importantes beneficios a partir de financiar buena parte del creciente consumo, sobre todo a través de instrumentos como los adelantos en cuenta corriente, las tarjetas de crédito y los créditos personales.

De este modo, como síntesis del nuevo ciclo de crecimiento y su articulación con los actores ganadores y perdedores de la etapa,

28 Tras obtener niveles de rentabilidad (resultados sobre ingresos netos) del orden del 9% en 1998 y 1999, el conjunto de las entidades financieras más grandes sufrió en dos años consecutivos (2002 y 2003) pérdidas superiores al 20%, que para el caso de los bancos extranjeros alcanzaron el -33,9% en 2003 (Wainer, 2013).

29 Si bien es cierto que no todos los bancos extranjeros tenían una fuerte presencia física e institucional en el país, la devaluación afectó al conjunto de éstos ya que los que tenían una presencia más bien simbólica eran, por lo general, los que manejaban grandes cuotas de la deuda pública (Cobe, 2009). De esta manera, la suerte de estos últimos estaba estrechamente emparentada con la de los acreedores externos, los cuales, a excepción de los organismos multilaterales de crédito, se vieron perjudicados con el default y la renegociación de la deuda, ya que la quita aplicada –o la prolongación de los plazos– se tradujo en una pérdida relativa para éstos.

puede señalarse que se dieron varias tendencias simultáneas que, más allá de su heterogeneidad, permitieron un fuerte incremento de las ganancias capitalistas en paralelo a una recuperación paulatina en las condiciones de vida de los sectores populares –en relación a lo peor de la crisis–. Esto fue posible tanto por las condiciones macroeconómicas que imperaron tras la crisis y la salida de la convertibilidad, como por un conjunto de medidas de política económica, social y laboral que lograron articular los intereses de las distintas clases y fracciones de clases sin modificar sustancialmente la composición del bloque dominante, más allá de los cambios relativos en su interior.

Sin embargo, este también fue su "talón de Aquiles", ya que no había ninguna fracción de clase dentro del bloque en el poder que estuviera interesada en modificar sustancialmente la estructura productiva argentina. Por lo que, una vez agotadas las condiciones excepcionales que hicieron posible la situación de "todos ganan", empezaron a emerger nuevamente algunos de los históricos problemas que aquejan a la economía argentina, intensificándose la disputa por el excedente económico.

5. El agotamiento del "crecimiento virtuoso"

Como se ha visto en el apartado anterior, durante la fase ascendente del ciclo (2003-2008) se articularon los intereses y se vieron beneficiadas, aunque en distintas proporciones, tanto los sectores populares como el conjunto de las fracciones del capital productivo, situación que brindó un marco propicio para la reconstrucción del poder político erosionado hacia fines de los años 1990 y principios de los 2000. Sin embargo, como se ha señalado, tal rearticulación de intereses implicó que los cambios macroeconómicos no determinaran un cambio estructural en la economía argentina (CEPAL, 2012; Katz y Bernat, 2013; Fernández Bugna y Porta, 2007; Schorr, 2013). Por lo que, ante el agotamiento de las condiciones iniciales y en un contexto externo menos favorable –en el marco de la crisis internacional–, comenzaron a manifestarse con fuerza las contradicciones estructurales de una economía periférica dependiente como la argentina y, con ellas, la tensión entre los intereses contrapuestos tanto entre la burguesía y los trabajadores, como así también dentro del bloque dominante.

Por un lado, al ir agotándose la capacidad instalada ociosa en la industria en un contexto de fuerte concentración de la economía y sin grandes transformaciones productivas a la vista, comenzó a acentuarse la puja distributiva a través de una intensa dinámica de aumentos de salarios nominales y precios en la que, por un lado,

los incrementos de salarios reales encontraron su límite y, por otro, se fue apreciando el tipo de cambio real, dando como resultado la pérdida de buena parte de la "competitividad" ganada con la devaluación y atenuando la política de "tipo de cambio elevado". De esta manera, tras la finalización de la etapa de "crecimiento fácil" basada en el aprovechamiento de la capacidad ociosa y los bajos salarios, el tipo de cambio real se fue apreciando paulatinamente a partir de un incremento de la tasa de inflación superior a la evolución del valor de la divisa. Cabe señalar que el tipo de cambio real multilateral no se apreció aún más agudamente gracias a la revalorización de la moneda del principal socio comercial del país (Brasil) frente al dólar[30].

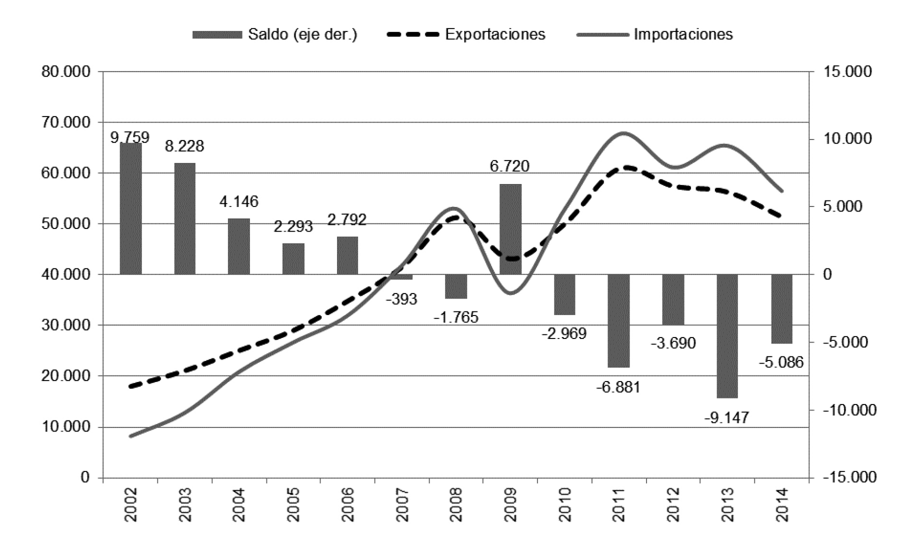
Por supuesto, esto no implica asumir que la responsabilidad por esta situación le corresponde a los trabajadores, quienes buscaron recuperar parte del salario perdido tras largos años de neoliberalismo extremo y la fenomenal traslación de ingresos en su contra que propició la "salida devaluatoria" de la convertibilidad (CIFRA, 2011). Sino que las ganancias en competitividad del capital local estuvieron asociadas principalmente a un factor endeble y transitorio como el tipo de cambio, en lugar de derivarse de una inversión sostenida en tecnología e infraestructura que contribuya a una mejora de la competitividad externa vía reducción de costos productivos locales no salariales, una sustitución de importaciones y/o una mayor diversificación de las exportaciones.

Asimismo, dado que las ganancias en competitividad logradas en la mayor parte de los sectores industriales se debió a un factor transitorio como el tipo de cambio, era lógico que en la medida en que esta variable se deteriorara y la economía siguiera en su fase ascendente, reaparecerían los déficits en el intercambio de este tipo de bienes. En efecto, como se puede apreciar en el Gráfico Nº 2, a partir de 2003 las importaciones industriales crecieron más aceleradamente que las exportaciones produciendo una rápida evaporación del transitorio superávit en el comercio de manufacturas logrado durante los primeros años del neodesarrollismo.

30 El tipo de cambio real multilateral alcanzó su máximo nivel en abril de 2006, cuando llegó a ser un 145% superior al vigente en diciembre de 2001. A partir de allí, aunque con vaivenes en el corto plazo, inició un proceso de apreciación paulatina que llegó a su punto más bajo a mediados del año 2013, cuando fue tan sólo un 30% superior al vigente a fines de la convertibilidad. Según datos de CIFRA, esta evolución no fue más aguda por la depreciación de la moneda brasileña ya que de considerar sólo la relación con el dólar estadounidense se constata un nivel de apreciación mucho mayor, dado que a mediados de 2013 el tipo de cambio bilateral real era inferior en un 4% al nivel de diciembre de 2001.

Gráfico Nº 2. Argentina. Exportaciones, importaciones y saldo comercial industrial, 2002-2014


(en millones de dólares corrientes)



Fuente: *Elaboración propia en base a información del Centro de Estudios para la Producción (CEP) del Ministerio de Industria.*

Esta dinámica procíclica de la demanda de importaciones revela el acotado alcance del nuevo proceso sustitutivo y el persistente carácter "trunco" de la estructura industrial argentina[31]. Entre los principales déficits de la estructura productiva argentina que se esconden detrás del alto crecimiento de las importaciones se encuentran la acotada producción nacional de medios de producción y el mantener como sectores "líderes" ciertas industrias con elevadísimos requerimientos de importaciones, como la armaduría automotriz o la industria electrónica en la provincia de Tierra del Fuego. Al respecto, cabe señalar que desde la década de 1990 ambas industrias fueron favorecidas por regímenes especiales de

31 La elasticidad importaciones/PIB ha sido del doble durante el neodesarrollismo (2003-2011) que durante la convertibilidad –aun considerando sólo los años de crecimiento–, dado que mientras que entre 1993 y 1998 las importaciones crecieron 0,80 veces por cada punto del PIB (medido en dólares corrientes), entre 2003 y 2011 este coeficiente fue de 1,75. Por su parte, de calcularse la elasticidad de las importaciones considerando el PIB a pesos constantes, las diferencias serían aún significativamente mayores: 0,97 durante la convertibilidad frente a 5,46 durante la etapa neodesarrollista. (Belloni y Wainer, 2012).

promoción[32] al tiempo que se circunscribieron crecientemente a tareas de armaduría y/o ensamblado de partes mayormente importadas de otras filiales o proveedores en el exterior.

Por lo que, en relación al perfil de inserción externa, cabe señalar que si bien el nuevo “modelo” fue más favorable para la exportación de manufacturas que el régimen de convertibilidad, el tipo de cambio alto como elemento casi excluyente de la política económica no alcanzó para modificar significativamente la composición de la canasta exportadora del país. Las exportaciones de manufacturas siguieron estando concentradas prácticamente en los mismos pocos sectores que durante la época de la convertibilidad: agroindustria, automotriz, refinación de petróleo, productos y sustancias químicas y metales comunes, siendo dos de esas cinco ramas industriales más exportadoras (automotriz y sustancias y productos químicos) ampliamente deficitarias en el intercambio comercial en el conjunto del período (Belloni y Wainer, 2012).

Asimismo, otra de esas ramas que exhibía superávit (refinación de petróleo) comenzó a mostrar severas dificultades en los últimos años. Esto se debió al surgimiento de restricciones en materia hidrocarburífera, producto de las bajas inversiones y la dinámica de subexploración y sobreexplotación de las grandes empresas del sector que terminaron incrementando notablemente las importaciones y desembocaron desde 2011 en un creciente déficit en la balanza comercial del sector energético (Barrera, 2013)[33]. La importancia del balance energético sobre el resultado comercial en su conjunto queda en evidencia cuando se constata que el superávit de este sector llegó a representar en el año 2006 el 44% del excedente comercial de

32 El régimen automotriz instaurado en la década de 1990 permitió la protección de la producción local de las terminales pero posibilitándoles, a su vez, importar la mayor parte de los componentes de los vehículos. De esta manera, las terminales automotrices pasaron a convertirse prácticamente en armadurías con una baja integración de la producción a nivel local, especialmente en los componentes con mayor complejidad tecnológica (González y Manzanelli, 2012; Kosacoff, 1999; Varela, 2003 y Vispo, 1999). Por su parte, el régimen fiscal y aduanero especial para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego instituido en 1972 otorgaba una muy amplia gama de incentivos fiscales que cobraron mayor impacto a fines de dicha década. Si bien las empresas radicadas en la isla contaban con la liberación del pago del IVA y la exención del impuesto a las ganancias (entre otros), el beneficio que resultó decisivo estuvo directamente asociado a los incentivos arancelarios. El sistema de promoción fueguino ha sufrido diversos cambios, aunque, en lo esencial, los mismos no han alterado el carácter ensamblador de las industrias radicadas en la provincia. Al respecto consultar, entre otros, Azpiazu, Basualdo y Nochteff (1990); Azpiazu y Basualdo (1990); Schvarzer (1987) y Schorr y Porcelli (2014).

33 El saldo de la balanza comercial energética comenzó a disminuir a partir de mediados de los 2000, en tanto a partir de 2011 registró un creciente déficit que en 2014 alcanzó los 6.243 millones de dólares.

la economía argentina[34]. El superávit comercial del sector, vigente hasta el año 2010, se dio en un contexto de caída de la producción –extracción– tanto de petróleo como de gas, con lo cual era evidente su insustentabilidad[35].

De todos modos, aunque en el mediano plazo se lograse disminuir el déficit sectorial, o inclusive se alcanzase nuevamente el autoabastecimiento energético, la persistencia del déficit estructural de divisas de la industria argentina seguiría condicionando fuertemente la dinámica del sector externo y, con ello, la acumulación de capital en la Argentina.

En síntesis, las evidencias disponibles en este apartado muestran que la expansión del empleo, los salarios y el consumo interno, en un contexto de estabilización y posterior apreciación del tipo de cambio real, terminó derivando en el encarecimiento relativo de la producción local y una mayor demanda de importaciones que no fueron compensados en la medida necesaria con aumentos de la productividad y/o generación de nuevas actividades exportadoras o sustitutivas (Katz y Bernat, 2013; Schorr, 2013). De allí que, junto con las restricciones en materia hidrocarburífera, se terminó estableciendo un estrecho límite al excedente comercial, siendo este la única fuente "genuina" de obtención de divisas durante el período.

En este escenario, problemas históricos de las economías periféricas como la heterogeneidad estructural (Pinto, 1970; Prebisch, 1986) y la dependencia se han ido recreando en la economía argentina desde el final del proceso sustitutivo de acuerdo con la composición de los sectores productivos predominantes. En las últimas décadas del siglo pasado, consenso neoliberal mediante, los mismos han sido determinados en gran medida a través del "mercado", en tanto éste determina que se expandan los sectores donde las brechas de productividad entre la producción local y la mundial son menores, lo cual implicó la expansión de ramas que poseían ventajas comparativas estáticas –vinculadas mayormente a la dotación

---

34 Mientras que entre 2002 y 2006 el peso del superávit energético sobre superávit comercial total se fue incrementando (pasó de 24% al 44%), a partir de 2007 el mismo comenzó a disminuir hasta el 12% en 2010. Como se mencionó, a partir del 2011 el balance del sector fue directamente deficitario (INDEC).

35 Entre 1998 (pico máximo) y 2011 la extracción de petróleo crudo descendió un 32,4%, mientras que la de gas, que alcanzó su mayor producción en 2004, cayó un 13,1% entre dicho año y 2011 (Barrera, 2013). Por el contrario, a partir de 2003 el consumo energético se incrementó como consecuencia del crecimiento de la economía. Al respecto puede señalarse, a modo de ejemplo, lo ocurrido con el consumo de gas natural y la energía eléctrica: mientras que el consumo del primero pasó de 35.200 millones de m3 en 2003 a 46.000 millones en 2011, el consumo de energía eléctrica se incrementó un 49% entre dichos años.

de recursos naturales– y el retroceso de aquellas no competitivas internacionalmente, entre las cuales se encuentra buena parte de las actividades manufactureras heredadas del proceso sustitutivo.

Pero ello no se debió a ningún "proceso natural" sino a las características cada vez más complejas que fue adquiriendo el bloque de clases dominante a partir de la etapa de "globalización". Al respecto, el peso del capital trasnacional se incrementó en el marco de una creciente concentración y centralización del capital, adquiriendo una centralidad notable no sólo en la producción sino también en el sector externo a través de la provisión y demanda de divisas por medio del comercio exterior, las transferencias corrientes y la inversión extranjera directa (IED). Pero también los grandes capitales nacionales se "internacionalizaron"; si bien son pocas las grandes empresas de origen local que realizan inversiones directas en el exterior, la participación de los capitalistas locales en el circuito financiero internacional se da fundamentalmente a través de la fuga de capitales al exterior. Es por ello que es necesario analizar un poco más en detalle las consecuencias del predominio del capital extranjero y de la fuga de capitales que realizan los grandes capitales de origen local sobre el sector externo de la economía argentina.

6. Algunas implicancias del capital extranjero en el balance de pagos

Si bien la presencia del capital extranjero en el país no es nueva, su peso en el conjunto de la economía y en el bloque de clases dominante ha crecido notablemente en las últimas dos décadas, produciendo nuevos condicionantes y acentuando otros viejos, entre ellos los relacionados al sector externo.

Por un lado, la dependencia técnica de bienes de capital y de insumos importados que presenta la economía argentina se ha visto reforzada por el comportamiento de las filiales de las firmas extranjeras, dado que las mismas son en promedio más importadoras que el resto de las grandes empresas (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011). Pero las importaciones realizadas por las filiales de las empresas transnacionales no son la única fuente de salida de divisas, la misma también se da por diversas transferencias corrientes, entre las que se destaca la remisión de utilidades y dividendos.

Como puede observarse en el Cuadro Nº 1, si bien entre 2004 y 2007 los flujos netos de divisas en concepto de IED crecieron más que la remisión, la misma llegó a representar casi la misma proporción que la entrada de la primera (85% promedio anual). Sin embargo, ante la necesidad de muchas empresas transnacionales de girar ganancias a sus casas matrices en el marco de la crisis

internacional, y con el inicio de una fase de menor crecimiento de la economía argentina, la relación se invirtió y, tras alcanzar prácticamente la paridad en 2008, la remisión superó largamente los aportes nuevos de IED entre 2009 y 2011. Este cuadro se revertió parcialmente después de este último año, cuando se aplicaron mayores regulaciones formales e informales al acceso a las divisas, aunque la evolución que siguieron dichas variables indica que se trató de una situación transitoria (Cuadro Nº 1).

Cuadro Nº 1. Argentina. Saldo de inversión extranjera directa y de remisión de utilidades y dividendos, 2003-2014

(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	IED	**Remisión**	**Remisión/ IED (%)**
2003	809	-869	107,4
2004	976	-841	86,2
2005	1.451	-1.286	88,6
2006	1.504	-1.120	74,5
2007	2.486	-1.725	69,4
2008	3.635	-3.439	94,6
2009	1.837	-3.042	165,6
2010	2.030	-4.141	204,0
2011	3.502	-4.397	125,6
2012	3.744	-225	6,0
2013	2.413	-1.363	56,5
2014	1.672	-1.316	78,7
2013 - 2014	**26.059**	**-23.762**	**91,2**

Fuente: *Elaboración propia en base a BCRA.*

De este modo, el aporte que la IED podría realizar como ahorro externo en todo el período 2003-2014 se ha visto reducido a menos del 9% de los flujos netos que ingresan del exterior, estimación que se reduce de considerar la fuga de divisas que realizan dichas empresas por otros medios no convencionales (pago de royalties y honorarios, subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones, pago de intereses a empresas relacionadas, etc.)[36].

36 Sólo a modo de ejemplo se puede señalar que, de acuerdo con los últimos datos

Así, tal como lo alertara Braun (1975) al analizar el modelo *stop and go*, si bien el ingreso de divisas bajo la modalidad de IED puede desplazar en el corto plazo el cuello de botella en el sector externo, en el mediano plazo tiende a agravar los problemas de balance de pagos en la medida en que las filiales de las empresas trasnacionales remiten utilidades a sus casas matrices de manera constante y realizan transferencias al exterior por diversas vías.

A su vez, resulta importante señalar que si bien en 2012 la remisión de utilidades cayó abruptamente, a excepción del caso de YPF tras su re-estatización parcial[37], esto no se debe a una decisión autónoma de las firmas transnacionales de reinvertir la casi totalidad del excedente, ni a una modificación de la legislación vigente en lo atinente a las inversiones extranjeras, sino a la imposición de limitaciones transitorias que buscaron impedir la salida de divisas en un contexto muy crítico ante la pronunciada caída en las reservas internacionales y los vencimientos de la deuda externa. En este sentido, a las restricciones aplicadas por el Banco Central para la adquisición de divisas a fines de 2011 ("cepo cambiario") –y profundizadas al año siguiente–, se le sumaron mayores exigencias de capital a los bancos para habilitar la distribución de resultados no asignados.

En dicho marco, las utilidades que estas empresas no pudieron remitir no implica necesariamente que esos flujos se hayan transformado en inversión productiva dentro del país, en especial en años donde el crecimiento del producto y la inversión se desaceleraron notablemente. En primer lugar, porque los resultados no asignados en el sector financiero pueden convertirse –y de hecho se han convertido– en resultados distribuidos tan pronto como se van cumpliendo las exigencias de capital impuestas por el BCRA. Por otra parte, en el sector privado no financiero la dificultad para adquirir dólares a través del Mercado Único y Libre de Cambios no garantiza que el excedente haya tenido como destino la ampliación de la capacidad productiva, ya que una parte de ese dinero puede haber sido destinado, por ejemplo, a la compra de títulos públicos nominados en moneda extranjera[38] o al mercado ilegal de divisas.

---

anuales desagregados que han sido publicados por el INDEC, el saldo neto por regalías ha pasado de US$ -351 millones en 2003 a US$ -2.272 millones en 2013.

37 La re-estatización del 51% de las acciones de YPF en manos de Repsol (mayo de 2012) implicó una mayor reinversión y una menor distribución de dividendos entre los accionistas de la principal compañía del país. De acuerdo a las estimaciones del BCRA, el sector petrolero fue el que más utilidades y dividendos remitió durante el neodesarrollismo, pero descendió significativamente en 2012 y, sobre todo, en 2013: pasó de explicar el 25% del total de las utilidades giradas al exterior en 2011 (con un máximo del 41% en 2006), a "sólo" el 6% en 2013.

38 En este caso las firmas podrían optar por cobrar los dólares al vencimiento

Por lo que, si bien en los últimos años se han sumado ciertos elementos coyunturales que limitaron transitoriamente la remisión de utilidades, no cabe duda que la misma está fundamentalmente asociada a fenómenos de índole estructural como: a) el alto grado de extranjerización de la economía argentina; b) la elevada rentabilidad que obtuvieron las firmas extranjeras en el nuevo contexto macroeconómico; y, c) su liderazgo oligopólico y su relativamente baja propensión a invertir en el país (y cuando lo hacen, con implicancias generalmente perniciosas sobre la balanza comercial y la matriz industrial) (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011; Schorr y Wainer, 2014).

Para finalizar, cabe señalar que la IED también tuvo su repercusión en el perfil de inserción externa y en la definición del nuevo patrón de acumulación. Al respecto, distintas investigaciones recientes muestran cómo en la última década en América del Sur y la Argentina la misma se orientó hacia actividades extractivas, relacionadas con la explotación de recursos naturales o bien hacia servicios y provisión de bienes de consumo para el mercado interno, con bajo nivel de integración local (Abeles, Lavarello y Montagu, 2013; Belloni y Wainer, 2014; CEPAL, 2013).

7. La "burguesía nacional" y la fuga de capitales

Desde un punto de vista financiero, no sólo el capital extranjero contribuye al drenaje de divisas por diversas vías sino también los grandes grupos económicos locales. Desde mediados de la década de 1970 en adelante, esta fracción del poder económico ha agravado los problemas en el sector externo fundamentalmente a través de la fuga de capitales.

En este sentido, cabe señalar que a partir de la última dictadura cívico-militar, los grandes capitales locales comenzaron a remitir gran parte de los excedentes generados en la economía local fuera del territorio nacional, principalmente a través de la compra de activos en el exterior, tanto físicos (por ejemplo, inversiones inmobiliarias y en empresas), como financieros (divisas, títulos, acciones, etc.), aunque se puede inferir que esta última modalidad fue la privilegiada (Basualdo y Kulfas, 2002). Esta dinámica volvió a replicarse fuertemente en la década de 1990 y, pese a las modificaciones acaecidas en el funcionamiento del modo de acumulación, también lo hicieron durante el neodesarrollismo (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

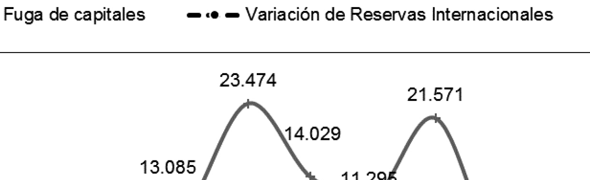
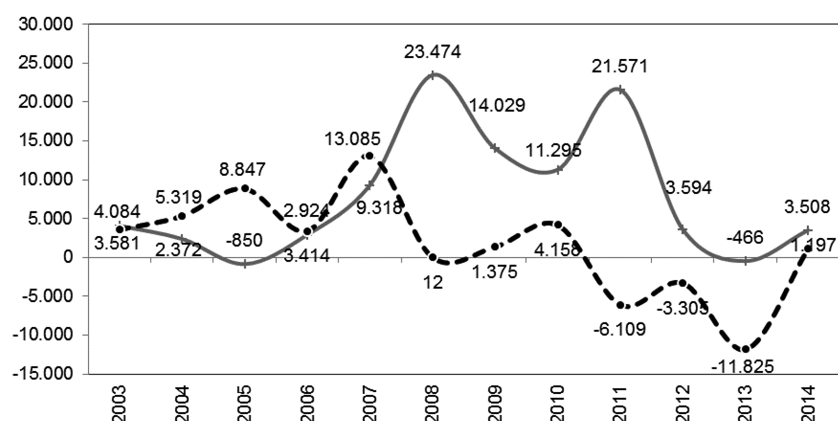
En esta última etapa, la formación de activos externos por parte del sector privado más concentrado ha sido sumamente dinámica.

del bono o bien venderlos en el exterior y así obtener dólares billete a través de la operatoria conocida como "contado con liqui".

Como se puede apreciar en el Gráfico Nº 3, si bien durante la fase expansiva del nuevo ciclo de acumulación (2003-2007) la fuga se redujo considerablemente –e inclusive llegó a haber repatriación de capitales en 2005–, a partir de 2007 la misma comienza a incrementarse notablemente superando los niveles alcanzados durante la década de 1990[39]. En esta última etapa la fuga alcanza su máximo valor en 2008, en coincidencia con el conflicto con las patronales agropecuarias por el intento del gobierno de imponer retenciones móviles. El otro gran pico se dio en 2011 y coincide con el año electoral y la reelección de Cristina Fernández de Kirchner en la presidencia de la Nación. Posteriormente, las restricciones a la compra de moneda extranjera (en lo que luego se conoció como "cepo cambiario") hicieron mermar estos flujos de divisas al exterior.

Gráfico Nº 3. Argentina. Fuga de capitales y variación de reservas internacionales, 2003-2014

(en millones de dólares corrientes)

Fuente: *Elaboración propia en base a información del BCRA.*

En efecto, la brusca reducción en el nivel de fuga en los años 2012 y 2013 no se debió a la integración de esos flujos al circuito productivo del país a partir de un cambio sustantivo en las condiciones de reproducción de estos capitales, sino simplemente a la imposibilidad transitoria de adquirir divisas para fines no

39 El pico máximo de fuga de capitales durante de la década de 1990 se dio en 1997 con 16.000 millones de dólares, en tanto en 1995 –plena crisis del tequila- se fueron 15.700 millones (Basualdo, 2006).

específicos (atesoramiento). Si bien con esta medida se logró frenar la salida de capitales, tal como se mencionó, también disminuyeron las liquidaciones en el mercado de cambios oficial al generarse un mercado de divisas paralelo. Además, nada indica que el comportamiento estructural de los grupos económicos se haya modificado, ya que una buena parte del excedente terminó saliendo del circuito productivo o financiero local por vías alternativas, no sólo a través del mercado ilegal de divisas, sino también a través de mecanismos legales como la compra de bonos o acciones en el mercado de valores y su posterior venta en el exterior. Por otro lado, tras la devaluación de enero de 2014 el gobierno volvió a autorizar la adquisición de moneda extranjera para fines de tenencia y ahorro aunque con importantes restricciones[40], lo cual implicó un moderado –aunque creciente– incremento de la fuga.

A su vez, a este comportamiento de los grandes grupos económicos se le debe agregar un elemento que es propio de una estructura productiva como la argentina, donde las exportaciones dependen en buena medida de medios de producción irreproducibles que se encuentran en manos privadas y que, por lo tanto, apropian renta. Como ha sido estudiado por los clásicos de la economía política (Marx, 1997; Ricardo, 1985), los dueños de la tierra, en tanto tales, no necesariamente deben reinvertir la parte del excedente que es apropiado bajo la forma de renta: la misma puede ser consumida en su totalidad ya que la producción agropecuaria no depende de esta, sino de la reinversión de una parte de las ganancias como en cualquier otra actividad capitalista.

Así, si bien una parte del consumo terrateniente puede contribuir a dinamizar otras actividades económicas como la inmobiliaria o algunos bienes de consumo de producción local, por lo general, además de que una gran proporción es gastada en bienes parcial o totalmente importados (como automóviles), la magnitud de la renta generalmente excede el consumo individual y una porción es volcada al atesoramiento. En la medida en que la moneda doméstica no constituye una reserva de valor, y en un contexto de tasa de interés real baja o incluso negativa, el incremento de la renta tiende a impulsar la demanda de divisas para su fuga posterior. De esta

40 Con el objetivo de reducir la brecha entre el dólar oficial y el ilegal ("blue"), a fines de enero de 2014 se habilitó la compra de divisas para ahorro a las personas físicas que contasen con ingresos mensuales declarados superiores a 7.000 pesos (luego se incrementó el monto), siendo que la transacción no podía superar el 20% del ingreso hasta un tope máximo mensual de 2.000 dólares. Asimismo, dicha operación pasó a estar gravada con un impuesto del 20% que podía ser deducido del impuesto a las ganancias en el caso de aquellas personas que estuvieran alcanzadas por dicho tributo.

manera, buena parte de los beneficios que se obtienen por el lado de la cuenta corriente a través de la exportación de la producción agrícola tienden a erosionarse por el lado de la cuenta capital.

En definitiva, a pesar de su mayor control en los últimos años, la fuga de capitales se ha constituido en otro de los problemas estructurales de la economía argentina en tanto se vincula a las lógicas de acumulación de los grandes grupos económicos locales y a la incapacidad de la moneda local de actuar como reserva de valor, acentuando de este modo la dinámica cíclica de la misma.

8. Dependencia y (neo)desarrollo económico

Durante la etapa abierta en 2008, cuando coincidieron factores críticos endógenos y exógenos, se intentó mantener el impulso al crecimiento a través del fomento de la demanda interna, pero las condiciones macroeconómicas ya no eran las mismas que durante el primer período del neodesarrollismo. Si bien los crecientes problemas del sector externo no derivaron inmediatamente en una aguda caída del producto, a partir del año 2011 el crecimiento –cada vez menor– del mismo sólo pudo sostenerse a través de la pérdida de reservas internacionales, con un límite claro a esta estrategia a inicios del 2014, cuando se produjo un nuevo salto en el tipo de cambio que profundizó la tendencia hacia el ajuste y el cuadro recesivo.

Si bien es indudable que se articularon diversos factores para que se produjese este cambio en el desenvolvimiento de la economía argentina, algunos de ellos de carácter más coyuntural como la emergencia de una profunda crisis internacional, existen problemas estructurales no resueltos que impiden la consolidación de un sendero de crecimiento sostenido que tienen que ver con las características de la estructura productiva y el carácter del bloque de clases dominante en la Argentina. La conjunción de crecimiento acelerado, altos niveles de rentabilidad empresarial y mejora en el empleo y los ingresos de los sectores populares (sobre todo hasta 2007-2008) no se debió únicamente a un modelo que "subsumió la economía a la política", ya que esto fue posible por las condiciones socio-económicas que imperaron tras la crisis y la salida de la convertibilidad.

Por un lado, la existencia de recursos ociosos y el alto desempleo tras cuatro años de caída del producto, en un contexto internacional favorable, viabilizaron la aplicación de políticas expansivas que reactivaron el ciclo económico e impulsaron tanto el empleo y los salarios como los beneficios industriales. Ahora bien, esta coincidencia de intereses entre trabajadores y burguesía industrial terminó cuando la situación económica se recuperó. Fue allí cuando

recrudeció el tradicional conflicto entre capital y trabajo, dado que se agotaron las condiciones que hicieron posible esa "situación de todos ganan" que impulsó tanto la rentabilidad empresaria como los ingresos de los trabajadores, dando paso a diversas modalidades de ajuste (con mayor o menor celeridad e intensidad).

Así, tal como apuntó Canitrot (1975) en otro contexto histórico: "el éxito del programa destruye el elemento constitutivo de la alianza. Al aproximarse al pleno empleo, los intereses conflictivos reemplazan a los complementarios. El conflicto se hace muy intenso porque se desarrolla en medio de un contexto inflacionario explosivo, que es resultante de utilizar el incremento de salarios como instrumento de expansión de la demanda. En menor o mayor plazo, la alianza se destruye, la burguesía industrial se inclina hacia una nueva alianza con la burguesía rural, el populismo termina enredado en sus propias contradicciones y un nuevo programa de orden y recesión emerge".

Si bien el kirchnerismo trató de evitar los ajustes a través de algunas medidas heterodoxas como los controles a las importaciones y a la compra de divisas, las mismas sólo lograron postergar el desenlace, dado que no se abordaron las causas profundas del problema sino mayormente sus consecuencias, mientras se acumularon tensiones cada vez mayores. Entonces, finalmente, emergió un "nuevo programa de orden y recesión" cuyas consecuencias está transitando la economía argentina hasta hoy en día.

Esto no supone, desde ya, que los problemas que enfrenta la economía en la actualidad, y especialmente aquellos relacionados a su sector externo, sean exactamente iguales que aquellos durante el proceso de industrialización sustitutiva. Como se ha podido apreciar, la situación actual presenta algunas diferencias significativas. Si bien la canasta exportadora se ha diversificado parcialmente al incorporar algunas manufacturas de origen industrial, ello se ha dado en paralelo al incremento de la dependencia de los insumos importados (Belloni y Wainer, 2012; Manzanelli, Barrera, Belloni y Basualdo, 2014). Pero, además, los crecientes problemas que presentan economías como la argentina en su cuenta corriente ya no se reducen casi exclusivamente a la inestabilidad del resultado comercial derivado del funcionamiento de una estructura productiva desequilibrada, sino que a esto se le han sumado otros procesos ya mencionados que también revisten carácter estructural y que tienen que ver con la conformación del bloque dominante: el peso de la deuda externa, la extranjerización de la economía en un contexto de fuerte concentración económica y la fuga de capitales al exterior.

Así, ante la ausencia de cambio estructural en el perfil de especialización, amplio predominio del capital extranjero y "preferencia por la liquidez" de los capitalistas locales, el creciente conflicto entre capital y trabajo se vuelve extremadamente complejo de sortear. Mientras que en los países desarrollados el incremento de la productividad permite –aunque no necesariamente siempre sucede– un incremento conjunto de la competitividad y de los salarios reales, en algunos países dependientes como la Argentina la contradicción entre capital y trabajo adquiere límites más estrechos, dado que se manifiesta tempranamente como contradicción entre un aumento de los salarios reales y el agotamiento de las divisas necesarias para sostener el proceso de crecimiento económico[41]. El aumento de la inversión sin una articulación con la industria de bienes de capital local, y el mayor crecimiento manufacturero sin un importante –aunque selectivo– proceso sustitutivo basado en el mercado interno, tienden a recrear barreras al crecimiento en el largo plazo, aunque en el corto plazo suelen ser considerados como "fenómenos positivos".

Aquí se revela uno de los aspectos centrales del ciclo del capital en la economía argentina. El mismo se caracteriza por la dependencia tecnológica y el carácter regresivo de la estructura manufacturera en tanto que, desde que el proceso de acumulación se pone en marcha, la economía depende cada vez más fuertemente de medios de producción proporcionados desde el exterior para poder avanzar en la producción de bienes de consumo; como así también de los conocimientos para utilizar esos medios de producción (dependencia tecnológica) que, en un contexto de fuerte extranjerización, incrementan las presiones en la cuenta corriente a través de pagos externos por regalías y honorarios.

La ausencia en la discusión pública de una perspectiva de cambio estructural que permita superar de manera sustentable los problemas en el sector externo de la economía argentina no obedece sólo a una deficiencia "técnica" de los elencos gubernamentales, sino que encuentra sus raíces en la escasa autonomía relativa que presenta el Estado argentino ante la trama de intereses que atraviesa a los sectores dominantes. La resolución de la contradicción que presenta una economía dependiente como la argentina entre la aceleración del proceso de acumulación de capital y los límites que

41 Otra diferencia significativa entre los países desarrollados y los dependientes, es que los primeros en general pueden endeudarse en su propia moneda –sin mayores riesgos y a bajas tasas– para financiar déficits en la cuenta corriente, dado que sus monedas cumplen la función de dinero mundial tanto a nivel comercial como para atesoramiento.

impone una estructura productiva heterogénea y desequilibrada, y que se manifiesta finalmente como restricción externa, no es independiente de las posiciones que adoptan las distintas clases y fracciones de clase.

Puede haber diferencias más o menos importantes al interior de la clase dominante respecto a las medidas de política económica a tomar en función del ciclo económico, siendo que, por ejemplo, como se vio la devaluación beneficia mayormente a los sectores exportadores y perjudica a los exclusivamente mercadointernistas, sobre todo a aquellos no transables y a los que dependen del consumo masivo. La adopción de políticas monetarias y fiscales contractivas o el endeudamiento en el exterior tampoco impactan por igual en todas las fracciones capitalistas. Pero más allá de estos conflictos puntuales, las lógicas de acumulación y la articulación entre las fracciones de la gran burguesía acentúan un patrón de reproducción del capital dependiente que gira pendularmente alrededor de problemas estructurales como el de la restricción externa.

Esto se debe a que, en el marco de las transformaciones mundiales y de la nueva división internacional del trabajo, las empresas transnacionales lograron tener plena libertad para aprovechar las ventajas comparativas derivadas de la abundante dotación de recursos naturales y de ciertos ámbitos de acumulación de la economía local privilegiados por las políticas públicas. A su vez, su peso central en el patrón de acumulación y en la provisión de divisas (ya sea por el peso de la IED en la economía como por la vía exportadora), hace que terminen teniendo un gran poder de coacción sobre la orientación de la política económica y el funcionamiento estatal.

En la misma situación se encuentran los grandes exportadores vinculados también aventajas comparativas derivadas de los recursos naturales (como el agro, la agroindustria y ciertos sectores extractivos como la minería), que son en su mayoría de origen extranjero, aunque también se destacan algunos grupos económicos locales. Estos actores también tienen un rol destacado en la definición del patrón de acumulación y en la provisión de divisas que les otorga un importante poder de veto, como para poner límites objetivos a la capacidad que tiene el Estado de apropiar renta y/o modificar los parámetros del comercio exterior dentro del actual contexto.

Por su parte, la supuesta “burguesía nacional” no está dispuesta -ni en condiciones- de llevar adelante un proyecto de país distinto al que surge “naturalmente” de la tradicional división del trabajo a escala mundial. Esto se debe a que las empresas nacionales en general no han logrado competir en igualdad de condiciones con

las compañías foráneas, salvo en aquellos casos vinculados a la explotación de ventajas comparativas naturales. Y el resto del capital doméstico realiza tareas complementarias al extranjero, con tecnologías obsoletas y sustentado en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, mientras que otra parte se refugia en actividades menos dinámicas, donde el capital transnacional no ha desarrollado una tecnología relativamente nueva y en las cuales las diferencias de productividad son menores (como en el sector comercial), o bien en sectores que se encuentran al margen de la competencia inter-capitalista como aquellos regulados por el Estado (algunos servicios públicos, licencias para actividades como juegos de azar, obras públicas, etc.) (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). El correlato de esta situación es la subordinación, no exenta de conflictos puntuales, del capital nacional a la lógica del capital extranjero.

Por último, cabe señalar que si bien el capital financiero perdió parte del rol central que tenía en la década de 1990, la deuda reestructurada y la necesidad de retomar la inserción al mercado financiero global a partir de la escasez de divisas implican un condicionante (económico y político) a través del peso de los vencimientos de capital e intereses, que siguen operando como una presión permanente sobre la orientación general de las políticas públicas (Féliz y López, 2010). Por supuesto que dentro de la lógica de este tipo de capitalistas no predomina una política de cambio estructural sino la lógica del ajuste y la transferencia de excedente desde la esfera productiva hacia la esfera de la circulación (del dinero) en tanto se busca garantizar la capacidad de repago y el flujo de intereses.

En suma, los intereses de las diversas fracciones de la gran burguesía no se orientan hacia la construcción de una estructura productiva que le permita a la Argentina resolver los graves problemas vinculados a su situación de dependencia, sino que constituyen cada vez mayores desafíos para llevar adelante un proyecto de desarrollo nacional. El verdadero desarrollo económico de un país como la Argentina no vendrá entonces de la mano de la actual clase capitalista sino que dicha tarea debe ser liderada por los sectores populares, que constituyen la clase con verdadero interés y potencialidad para romper con la actual situación de dependencia. Pero ello necesariamente involucra un programa de acción más amplio, ya que esta tarea no puede ser llevada a cabo sin afectar la actual estructura de poder y, con ello, los límites que imponen las actuales relaciones sociales de producción y dominación.

Bibliografía

Abeles, M., Lavarello, P. y Montagu, H. (2013): "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina", en Infante, R. y Gerstenfeld, P. (eds.): *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile.

Amico, F. (2013): "Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina", en *Circus* (5), Buenos Aires.

Amico,F., Fiorito, A. y Hang, G. (2011). "Producto potencial y demanda en el largo plazo: hechos estilizados y reflexiones sobre el caso argentino reciente", Cefid-Ar, Documento de Trabajo Nº 35 - Enero de 2011.

Arceo, E. (2003). *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP.

Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Cara o Ceca: Buenos Aires.

Arceo, N. y Rodríguez, J. (2006). "Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina. 1990-2003", en *Realidad Económica* (219), Buenos Aires.

Azpiazu, D. (2005). *Las privatizadas II. Ayer, hoy y mañana*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Azpiazu, D. (comp.) (2002). *Privatizaciones y poder económico*. Buenos Aires: Universidad nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP.

Azpiazu, D. y Basualdo, E. (1990). *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*. Buenos Aires: Cántaro Editores.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010), *Hecho en Argentina, industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Azpiazu, D., Basualdo, E. y Nochteff, H. (1990). "Los límites de las políticas industriales en un período de reestructuración regresiva: el caso de la informática en la Argentina". *Desarrollo Económico 30*(118), Buenos Aires.

Azpiazu, D., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001). *Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional*. Documento de Trabajo Nº 2, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.

Azpiazu, D., Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011). *Concentración y*

extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Barrera, M. (2013). “Análisis del proceso de fragmentación y privatización de YPF: un estudio de su transformación y del consecuente impacto en el mercado ampliado de hidrocarburos en Argentina (1989-2011)”, Tesis de Doctorado, FLACSO-Sede Argentina.

Basualdo E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Basualdo, E. y Kulfas, M. (2002). “La fuga de capitales en la Argentina”, en Gambina, J. (comp.): *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Belloni, P. y Wainer, A. (2012): “La Argentina en la posconvertibilidad: ¿Un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis a partir de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Documento de Trabajo Nº 23, Buenos Aires.

Belloni, P. y Wainer, A. (2014): “El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal”, en *Problemas del Desarrollo (177), México.*

Bona, L. (2012). “Subsidios a sectores económicos en la Argentina de la post Convertibilidad: interpretación desde una perspectiva de clase, en Féliz M. y otros, *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Bonvecchi, A. (2011). “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en Malamud, A. y De Luca, M.: *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.

Braun, O. [comp.] (1975): *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Braun, O. y Joy, L. (1981). “Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina”, en *Desarrollo Económico 20* (80), Vol. 20, Buenos Aires.

Canitrot, A. (1975). “La experiencia populista de redistribución de ingresos”, en *Desarrollo Económico* (59), Buenos Aires.

Canitrot, A. (1983): *Orden social y monetarismo*, Buenos Aires: CEDES.

Cantamutto, F. y Wainer, A. (2013). *Economía política de la*

Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen, Buenos Aires: Capital Intelectual.

CENDA (2007a). “La demanda de inversión en la actual etapa económica”, *Notas de la economía argentina* (3), junio 2007, Buenos Aires.

CENDA (2007b). “La trayectoria de las ganancias después de la devaluación: la “caja negra” del crecimiento argentino”, *Notas de la economía argentina* (4), diciembre 2007, Buenos Aires.

CENDA (2011). “Pobre desempeño del mercado de trabajo ante la recuperación económica”, *El trabajo en la Argentina. Condiciones y perspectivas*, Nº 20, Buenos Aires.

CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile.

CEPAL (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

CIFRA (2011). “El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso”, Documento de Trabajo Nº 9, Buenos Aires

CIFRA (2013). “Informe de Coyuntura Nº 14”, CTA, Buenos Aires.

CIFRA (2014). “Informe de Coyuntura Nº 15”, CTA, Buenos Aires.

CIFRA (2015). “Informe de Coyuntura Nº 17”, CTA, Buenos Aires.

Cobe, L. (2009). *La salida de la Convertibilidad. Los bancos y la pesificación* (p. 125). Buenos Aires: Capital Intelectual.

Cortés, R. y Marshall, A. (1986). “Salario real, composición del consumo y balanza comercial”, *Desarrollo económico 26*(101), 71-88, Abril-Junio, 1986.

Damill, M. y Frenkel, R. (2013). “La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, CEDES, Buenos Aires, Mimeo.

De Lucchi, J. M. (2014). “Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012)”, Documento de Trabajo Nº 53, CEFID-AR, enero de 2014.

Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires: Paidós.

Díaz Alejandro, C. (1969). Devaluación de la tasa de cambio en un país semi industrializado. La experiencia argentina 1955-1961. Editorial del Instituto, Buenos Aires.

Dulitzky, A. (2011). “La relación entre el Estado y la empresas transnacionales y su implicancia en los procesos de desarrollo. Claves para pensar el caso de la minería en la Argentina de la posconvertibilidad”, Documentos de

investigación social N° 16, Universidad Nacional de San Martín.

Féliz, M. (2012). "Proyecto sin clase: crítica al neoestructuralismo como fundamento del neodesarrollismo" en Féliz, Mariano y otros, *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, Editorial El Colectivo, Buenos Aires.

Féliz, M. y López E. (2010). "La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina", *Revista Herramienta* (45), Buenos Aires.

Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007). "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en Kosacoff (ed.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina* 2002-2007, CEPAL, Buenos Aires.

Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*, Buenos Aires, Futuro Anterior.

Gaggero, J., Rua, M. y Gaggero, A. (2013). "Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes, CEFID-AR, Documento de Trabajo Nº 52, Buenos Aires.

Gálvez, E. (2008). "Crisis, economía y hegemonía en Argentina (1999-2003)", Tesis de Doctorado, EHESS/FLACSO, París/Buenos Aires.

González, M. y Manzanelli, P. (2012). "La industria en la posconvertibilidad. El caso del complejo automotor", Documento de Trabajo Nº 25, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires.

Katz, C. (2014). ¿Qué es el neodesarrollismo? (I), disponible en: http://katz.lahaine.org/?p=232

Katz, J. y Bernat, G (2013). "Interacciones entre la macro y la micro en la post convertibilidad: dinámica industrial y restricción externa", en *Desarrollo Económico* (207-208), Buenos Aires.

Kosacoff, B. (coord.) (1999). "Hacia un nuevo entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina". Documento de Trabajo Nº 82, CEPAL, Buenos Aires.

Manzanelli P., Barrera M., Belloni P. y Basualdo E. (2014). "Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual", *Cuadernos de Economía*

Crítica 1(1), Octubre 2014.
Manzanelli, P. (2012). "La tasa de ganancia durante la posconvertibilidad. Un balance preliminar", *Apuntes para el Cambio* N° 3, Bs. As.
Marx, K. (1997). *El Capital. Tomo III*, Vol. 8. Siglo XXI editores, México.
Michelena, G. (2009). "La evolución de la tasa de ganancia en la Argentina (1960-2007): caída y recuperación", en *Realidad Económica* (248), 83-106.
O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianzas en la política argentina", en *Desarrollo Económico*, N° 64, Buenos Aires.
Pérez Artica, R. (2011). "Atesoramiento de liquidez en grandes empresas. Una discusión teórica", en Ciencias Económicas, *29*(2), 449-462.
Pinto, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico*, *37*(1), N' 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista,* Batalla de Ideas, Argentina.
Prebisch, R. (1986). "El desarrollo de la América Latina y sus principales problemas", en *Desarrollo Económico*, *26*(103), Buenos Aires.
Reyes, F. (coord.) (2008). *Diagnóstico de la cuestión minera en la Argentina*, Buenos Aires: Centro para la Transparencia en la Gestión Pública y Privada Lisandro de la Torre.
Ricardo, D. (1985). *Principios de economía política y tributación*, México: FCE.
Salvia, S. (2009). "Estado y conflicto interburgués en Argentina. La crisis de la convertibilidad (1999-2001)", en Bonnet, A. y Piva, A. (comp.): *Argentina en pedazos*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
Schorr, M (2012). "Argentina: ¿nuevo modelo o <<viento de cola>>?". Una caracterización en clave comparativa, *Nueva Sociedad* (237), enero-febrero 2012.
Schorr, M. [coord.] (2013): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Buenos Aires: Miño y Dávila.
Schorr, M. y Porcelli, L. (2014). "La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad", Documentos de Investigación Social,

Nº 26, IDAES/UNSAM.
Schorr, M. y Wainer, A. (2011). "Posconvertibilidad: ¿resurgimiento de un capitalismo nacional o continuidad de la extranjerización económica? Un análisis a partir del panel de las grandes empresas de la Argentina". Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología* de la UBA, Buenos Aires.
Schorr, M. y Wainer, A. (2014). "Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente. ¿Mayor autonomía nacional o incremento de la dependencia?", *Latin American Research Review 49*(3), 2014, Pittsburgh, EE.UU.
Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados.* Buenos Aires: CISEA.
Selva, R. (2014). "Desendeudamiento y después", en *Entrelíneas de la política económica* (38), La Plata.
Teubal, M. (2009). "Expansión de la soja transgénica en la Argentina", en Pérez, M., Schlesinger, S. y Wise, T.A., *Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola. Lecciones desde América Latina*, AIPE, Bolivia.
Teubal, M. (2006). "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities", *Realidad Económica* (220), Buenos Aires.
Varela, L. (2003). "El sector automotriz argentino. Estudio sobre la evolución de la cadena productiva local", en *Realidad Económica* (196), Buenos Aires.
Varesi, G. (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista, en *Realidad Económica* (264), Buenos Aires
Vispo, A. (1999). "Reservas de mercado, cuasi rentas de privilegio y deficiencias regulatorias: el régimen automotriz argentino", en Azpiazu, D. (comp.): *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*. Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editorial Norma.
Voces de Alerta (2011), *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina*, Editorial El Colectivo y Ediciones Herramienta, Buenos Aires.
Wainer, A (2013). "Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la Convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía?", en Griguera, J. (comp.): *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
Wainer, A. (2010). C*lase dominante, hegemonía y modos de acumulación. La reconfiguración de las relaciones de fuerza al interior de la burguesía durante la crisis y salida de la*

convertibilidad (1998-2003), Tesis de doctorado, FLACSO-Sede Argentina.

Wainer, A. y Schorr, M. (2014). "La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa", *Realidad Económica* (286).

4. Competencia, ganancias y dinámicas salariales en la Argentina post-neoliberal (2003-2012)

Facundo Barrera Insua
Emiliano Lopez

1. Introducción

La crisis del neoliberalismo ha sido una característica distintiva del nacimiento del nuevo siglo latinoamericano. Con disímiles temporalidades, esta crisis fue tomando lugar en diferentes países de la región, lo cual nos permite hablar de un *cambio de época* a nivel continental. Argentina no fue la excepción. Luego de la consolidación de un proceso de reestructuración regresiva que comienza a fines de los años ochenta del siglo pasado, el proyecto político-económico neoliberal –impulsado por los grandes capitales nacionales y transnacionales– terminó en la crisis orgánica más profunda de la historia económica. Precisamente, desde esa crisis comienzan a configurarse los aspectos económicos y políticos que dan lugar a un nuevo modo de desarrollo que podemos llamar post-neoliberal, para dar cuenta de las continuidades y rupturas con la situación pre-crisis.

Sin duda, uno de los puntos que resulta necesario discutir acerca del nuevo modo de desarrollo en Argentina, refiere a cuáles son las características que toma la recomposición económica de las clases subalternas y, al mismo tiempo, cuáles son los fundamentos económicos de esta recomposición[1]. Luego de la crisis de 1998-2001, la economía argentina transitó varios años de crecimiento sostenido y presentó una mejora relativa en la mayor parte de los indicadores laborales: incrementos del empleo, aumentos de la proporción de trabajadores registrados, reducción de la fuerza de trabajo subutilizada, caída de la desigualdad salarial, entre otros aspectos relevantes.

1 Para mayores precisiones sobre la noción de procesos de recomposición de las clases subalternas, el lector puede consultar López (2014).

Estos indicadores, sin embargo, comienzan a estancarse hacia el año 2007, lo cual nos permite inferir un cierto carácter cíclico de la recomposición subalterna (López, 2014).

En este marco, en el trabajo puntualizamos sobre una de las cuestiones relevantes en cuanto a los procesos de recomposición subalterna: la presencia de una fuerte desigualdad salarial entre diversas ramas de actividad. El objetivo que nos proponemos aquí es analizar los fundamentos de estas disparidades salariales entre ramas, en el marco del nuevo modo de desarrollo argentino en el período 2003-2012. El problema que nos interesa es ampliamente estudiado[2].

Sin embargo, la mayoría de las explicaciones acerca de la desigualdad salarial prestan principal atención a las características individuales de los trabajadores y las problemáticas vinculadas con la oferta de fuerza de trabajo. En su lugar, proponemos un enfoque centrado en la demanda de fuerza de trabajo desde una lectura donde la *competencia capitalista* es un proceso turbulento y dinámico en el que cada empresa intenta ganar una porción creciente de la riqueza social, en línea a los señalamientos de Botwinick (1993). Por tanto, el punto de partida teórico que proponemos reconoce que el análisis de la desigualdad salarial entre ramas de producción y al interior de las mismas, debe necesariamente relacionarse con las posibilidades de incrementar las ganancias de los empresarios. Es por ello que el análisis de la desigualdad elegido toma en cuenta la interacción de dos tipos de variables: económicas y políticas. Sólo de la interacción entre procesos estructurales económicos –rentabilidad, tamaño de las firmas, proporción de capital fijo sobre variable– y políticos –luchas sociales y negociaciones mediadas por el Estado–, podemos analizar de manera integral los límites de variación de los salarios en diferentes ramas de actividad para el caso argentino. En el apartado siguiente, discutimos los principales aspectos teóricos para explicar las variaciones salariales. Tomaremos en cuenta aquellos relacionados con la competencia capitalista y a la dinámica de la rentabilidad, como así también las demandas y conflictos impulsada por las organizaciones de trabajadores. Luego avanzamos en el análisis empírico del caso argentino para los años post-neoliberales (2003-2012), a través de la aproximación de los límites superiores e inferiores a la variación de salarios. Por último, presentamos algunas reflexiones finales del trabajo.

---

2 Si se desea continuar la lectura con trabajos que, desde diferentes perspectivas, discuten la desigualdad de ingresos laborales para América Latina en general, y la Argentina en particular, ver: Beccaria, Esquivel y Mauricio (2005); Féliz y Pérez (2004); Gasparini y Lustig (2011); Ortiz-Juarez (2013); Marshall (2001); Waisgrais (2001).

2. Competencia capitalista, rentabilidad y conflicto: los límites superiores e inferiores de la variación salarial

Los estudios que analizan la problemática de la desigualdad de ingresos en nuestro país, por lo general utilizan marcos teóricos anclados en la *corriente principal* en economía. La teoría del capital humano, con su énfasis en los retornos a la educación, es una de las explicaciones más difundidas a la hora de pensar las diferencias salariales. El descenso de la desigualdad de ingresos laborales horarios se explica principalmente por la caída de los retornos a la educación primaria, secundaria y terciaria, respecto de quienes no tienen ninguna formación o no han concluido su ciclo primario, producto del incremento en la oferta de trabajadores con mayor nivel educativo (Gasparini y Lustig, 2011; López-Calva y Lustig, 2010; Lustig, Lopez-Calva, y Ortiz-Juarez, 2013).

En estas perspectivas encontramos limitantes teóricos para el enfoque de la desigualdad elegido. En primer lugar, estos estudios otorgan un rol secundario -en el mejor de los casos- a la demanda de fuerza de trabajo en la determinación de las escalas salariales. Así, las condiciones de valorización de las diferentes ramas de producción, de las empresas de diferente tamaño y de los grados de concentración de los mercados, no parecen tener impacto sobre la estructura y dinámica de los salarios de los trabajadores. Del mismo modo, las condiciones de contratación de fuerza de trabajo –empleos formales, precarios, informales o ilegales– no se encuentran entre los determinantes centrales de los ingresos salariales. En segundo lugar, los elementos políticos relacionados con los procesos de organización y lucha de los trabajadores, con las posibilidades de imponer condiciones de negociación a los empleadores y de impactar en la institucionalización de los conflictos a través de políticas estatales concretas –salarios mínimos y negociaciones colectivas, por ejemplo–, no se erigen en un determinante clave para los enfoques provenientes de la corriente principal. Estos aspectos son, desde nuestra perspectiva, de principal interés para dar cuenta de los determinantes salariales en nuestro país y, sobre todo, de los diferenciales de salarios entre ramas de actividad y entre trabajadores de empresas de diferente tamaño al interior de la cada rama. Es aquí donde creemos relevante introducir algunas precisiones teóricas desde una perspectiva marxiana para abordar el objetivo principal del trabajo.

2.1. Competencia capitalista y ganancias de los capitales reguladores: un límite superior a las variaciones salariales

El punto de partida para un estudio de la estructura de salarios que tome en cuenta la dinámica de valorización del capital, debe contemplar la discusión acerca de las ganancias empresarias en diferentes ramas de actividad y, a su vez, al interior de cada rama. Consideramos que desde un punto de vista marxiano el debate sobre ganancias diferenciales de ciertas empresas en relación a otras debe discutirse en el marco de lo que significa la *competencia capitalista,* pues las diferentes perspectivas que adoptemos sobre la competencia redundan en interpretaciones diversas sobre los procesos de formación de precios, las posibilidades de crecimiento a largo plazo y, en particular, para la distribución de los ingresos socialmente generados (Bahçe y Eres, 2012). Desde una perspectiva marxiana, la competencia no es un proceso armónico de convergencia a un equilibrio estable sino que es, por el contrario, un proceso turbulento donde la igualación de tasas de ganancia –que permitiría que el capital deje de fluir de una rama a otra– sólo se presenta como una tendencia (Botwinick, 1993; Shaikh, 2008). Es necesario aclarar dos cuestiones relacionadas a la definición de competencia capitalista que retomamos aquí. Primero, tal como señala Shaikh (1980), la noción marxista de competencia define un proceso y no un estado. La competencia remite a una dinámica permanente de disputas entre diversos capitales individuales por obtener, al menos, las tasas de ganancia "normales" para la rama. Marx ya observaba que "cada capital individual se esfuerza por capturar la mayor participación posible en el mercado y por suplantar en él a sus competidores" (Marx, 2010). Segundo, dado que este proceso es impulsado por diferentes capitales individuales que intentan apropiarse porciones crecientes de las ganancias totales, la dinámica es turbulenta, contradictoria e inestable (Shaikh, 2008); (Tsaliki & Tsoulfidis, 1998).

El proceso inestable de competencia capitalista se encuentra, sin embargo, "tendencialmente regulado". Esto significa que si bien las disputas por las ganancias dan lugar a una dinámica turbulenta de la valorización del capital, la amplitud de las variaciones cíclicas tienen un "centro de gravedad" (Dumenil & Levy, 1999). De esta manera, la competencia está regida por las diferenciales de tasas de ganancias entre ramas. Aquellas ramas con rentabilidad más elevada tenderán a atraer capitales, mientras que en las ramas de menor rentabilidad los capitales migrarán (Marx, 2010). La movilidad de capitales produce una tendencia a la igualación de las tasas

de ganancia entre ramas, aun cuando dentro de cada rama existan empresas más y menos rentables. Esta interpretación de la competencia condujo a un debate importante en la economía política marxiana. En particular, fue cuestionada por los principales impulsores de lo que se dio en llamar la "teoría del capital monopolista" (Baran & Sweezy, 1986). En dicha perspectiva, la persistencia de las diferenciales de tasas de ganancia entre ramas que se presentó en los años de la segunda posguerra –al menos en los países centrales– debía ser explicada a partir de la tendencia a la concentración y centralización del capital que había consolidado un capitalismo de grandes corporaciones y, por tanto, eliminado la competencia.

Si bien no profundizaremos en este debate aquí, acordamos con Shaikh (1980, 2008) en que la lectura de la competencia que está detrás de esta interpretación concuerda con la que propone la corriente principal: competencia como multiplicidad de empresas en un mercado –es decir, un mercado atomizado– con escasa capacidad de fijación de precios. Desde una perspectiva que comprenda la competencia como proceso inestable de disputa por las ganancias, es posible sostener el enfoque de igualación de tasas de ganancia como una tendencia reguladora, siempre y cuando tengamos en cuenta que la igualación no es para el conjunto de los capitales individuales de cada rama sino para aquellos que logran ser los más eficientes competidores, llamados por Shaikh (2006) "capitales reguladores". De esta manera, la tendencia a la igualación opera como un centro de gravedad para aquellos capitales individuales que en cada rama de producción logran la estructura de costos más favorable y, por tanto, son los ganadores de los procesos de concentración y centralización del capital[3]. Así, la reducción de los costos unitarios de producción aparece como la principal herramienta para ganar a la competencia. Dado que las ganancias son las que regulan el crecimiento de la economía capitalista, la acumulación requiere de la reinversión, al menos en parte, de aquellas ganancias en métodos de producción nuevos o más eficientes. Bajo esta lógica, en cualquier sector de la economía y al interior de toda rama, convivirán distintas tasas de ganancia, dadas por los diferentes métodos de producción y la antigüedad de los mismos. Sin embargo, los precios se corresponderán con los que impongan los *capitales dominantes o reguladores,* aquellos que disponen del

3 Sin embargo, aún para estos capitales reguladores es posible hallar empíricamente tasas de ganancia diferenciales, pues como señala Marx (2010) la tasa general de ganancia no es más que una tendencia, un movimiento hacia la igualación de las tasas específicas de ganancia.

mejor método de producción posible[4] (Shaikh, 2006). Si la competencia es procesual e inestable, vale aclarar que la posición de capitales reguladores no es permanente para un capital individual.

Toda vez que en el proceso de la competencia se enfrentan capitales individuales, se ponen en juego tanto la posición dominante de ciertos capitales como la supervivencia de todos los que ingresan al juego competitivo en cada rama de actividad. Los desafíos a tal posición dominante, provienen de una variedad de aspectos (Botwinick, 1993), entre los que se destacan: las diferentes proporciones de capital fijo en relación a la fuerza de trabajo empleada y las condiciones de mercado (tanto de los mercados de fuerza de trabajo como en los mercados de bienes finales).

Sobre el primer aspecto, es de esperar que las ramas con una más alta dotación de capital fijo presenten tasas de ganancia con ciclos largos y con escasa volatilidad, es decir, desvíos pequeños en relación a la tasa media de ganancia. Esto se debe a que en industrias de este tipo se dificulta la entrada y salida del capital (en momentos donde existen ganancias y pérdidas extraordinarias, respectivamente). Por el contrario, en ramas con baja dotación de capital fijo, la entrada y salida de capitales es relativamente más sencilla por lo cual los ciclos son más cortos y pronunciados: mayores desviaciones por encima (rápida entrada de capitales al sector en cuestión), y por debajo de la media (rápida salida). Dinámicamente, son estas entradas y salidas de capitales en las distintas ramas de actividad, las que permiten establecer un ratio de oferta-demanda de fuerza de trabajo que dará lugar a una ganancia media para el conjunto de las ramas. Es aquí donde el ritmo de acumulación junto con sus ramificaciones sectoriales aparece como la variable independiente crítica: tendencialmente ajusta para que la oferta y demanda de fuerza de trabajo, mantengan la tasa de salarios dentro de los niveles de ganancia "normales" (Botwinick, 1993). En casos excepcionales, más allá de lo que suceda con la organización de los trabajadores, un ritmo de acumulación acelerado presiona sobre la oferta de fuerza de trabajo, reduce la masa de trabajadores desocupados, incrementa los salarios y presiona sobre la tasa de ganancia. Si esto sucede, el ritmo de acumulación se ralentizará hasta que se establezca una apropiada relación entre oferta y demanda de fuerza de trabajo (Marx, 2004). Asimismo, no debe olvidarse que ante un incremento de salarios tal que lleve a la tasa de ganancia por debajo del nivel "normal", su recomposición se puede dar en la esfera de

4 Desde ya, en esta ecuación también priman las ventajas de localización y disponibilidad de los bienes naturales, fertilidad del suelo, explotación absoluta de la fuerza de trabajo, etc. (Shaikh, 2006).

la circulación, es decir, a través del sistema de precios. La tasa de ganancia mínima "aceptada", puede así lograrse mediante el sistema de fijación de precios y salarios (Marshall, 1979). Sin embargo, la fijación de precios sólo es sostenible en el tiempo para los capitales que presentan una estructura de costos favorable, es decir, para los capitales reguladores de cada rama lo cual permite afianzar sus condiciones competitivas o, en ciertos momentos, socavar su posición dominante.

Llegados a este punto, podemos preguntarnos qué relevancia tiene este enfoque de la competencia en relación a la estructura salarial de cada sector y, por tanto, a la desigualdad entre diferentes ramas de actividad. De acuerdo a Botwinick (1993), las tasas de ganancia de los capitales reguladores en cada rama –que tendencialmente se igualan– operan como un *límite superior* a la fijación de los salarios. Es decir, los incrementos de salarios no podrán trascender el nivel más allá del cual la tasa de ganancia se comprime al punto de cuestionar el normal desenvolvimiento de la acumulación (Botwinick, 1993; Marshall, 1979). Podríamos decir que este límite superior para la estructura y dinámica de los salarios, es "económico"; es decir, ligado a las características productivas de los competidores de cada rama, pues estas características determinan los valores esperados de ganancias. De alguna manera, la ampliación del límite superior está relacionada directamente a la incorporación de nuevos métodos productivos por parte de un capital individual dominante, que resulte en incrementos de la productividad laboral. Por tanto, una reducción en el costo medio de producción implica mayor *posibilidad* de incremento de los salarios sin afectar la rentabilidad. Sin embargo, la ampliación del límite superior nada nos dice sobre los incrementos efectivos de salarios en cada rama, por lo cual debemos incorporar nuevos elementos.

2.2. ¿El valor de la fuerza de trabajo como límite inferior?

Más allá de la relación entre las ganancias del capital en cada rama y la estructura de salarios, es necesario discutir cuál es el *límite inferior* de los salarios. El punto de partida de este debate es, necesariamente, la discusión acerca del valor de "la fuerza de trabajo" como categoría diferente al salario. Desde el punto de vista clásico, el valor de la fuerza de trabajo "está formado por dos elementos, uno de los cuales es puramente físico, mientras que el otro tiene un carácter histórico o social" (Marx, 1980: 69). La conjunción de ambos elementos remite a una canasta de bienes y servicios que los trabajadores requieren para satisfacer sus necesidades, en

un contexto histórico y geográfico concreto. Una visión lineal de esta perspectiva nos llevaría a plantear que el límite inferior a la variación de los salarios será el valor de la fuerza de trabajo (Botwinick, 1993). Sin embargo, hay algunas cuestiones que consideramos relevantes introducir para relativizar esta lectura. La primera de ellas refiere a la posibilidad de que la fuerza de trabajo se pague sistemáticamente por debajo del valor que corresponde a un cierto desarrollo histórico-social. Este aspecto fue introducido por Marini (2007) como una de las características salientes de las economías periféricas de América Latina[5]. El autor nombra este fenómeno como super-explotación de la fuerza de trabajo. Si adoptamos esta perspectiva, no hay ninguna condición teórica que permita afirmar a priori que las variaciones de salarios tienen por límite inferior el valor de la fuerza de trabajo, porque incluso pueden existir situaciones en las cuales los trabajadores reciban ingresos por debajo de lo socialmente aceptado en un momento histórico dado –trabajadores con ingresos por debajo de la línea de pobreza o bien menores al salario mínimo vital y móvil– (Wells, 1992).

La segunda cuestión, relacionada a la anterior, es señalada por Lebowitz (1977). El autor plantea que el desarrollo de las relaciones capitalistas conlleva al conjunto de los actores sociales –y en particular a los subalternos[6]– a consumir un mayor número de mercancías en forma de nuevas necesidades a medida que el proceso de acumulación es exitoso. De esta manera, con el desarrollo de las fuerzas productivas, el capital tiende a expandir las necesidades sociales mediante una creciente cantidad de valores de uso disponibles para el consumo. A través de esta expansión pueden resolverse en la esfera de la circulación parte de las contradicciones que son inherentes a la producción (Lebowitz, 2005). Si las necesidades sociales se vuelven crecientes con el desarrollo capitalista entonces las necesidades de los trabajadores son también crecientes, lo cual implica que el valor de la fuerza de trabajo puede tomarse como una variable correlacionada positivamente con la expansión de la producción.

Por lo dicho, si bien es posible que los niveles de consumo necesarios para la supervivencia de los trabajadores –tanto en sus componentes físicos como histórico-sociales– puede aparecer como una limitante a las reducciones de salarios, consideramos que no

5 Para profundizar este y otros aspectos relacionados al modo de ser del capital en la Argentina puede verse Barrera & López (2009).

6 Si bien el planteo de Lebowitz atañe a la clase obrera, desde una lectura más tradicional del marxismo consideramos válidos los argumentos para la caracterización gramsciana de las clases.

es adecuado pensarlo de manera aislada sin introducir los aspectos políticos ligados a los conflictos por incrementos de salarios.

2.3. La contingencia en la determinación del salario: conflicto salarial y cristalizaciones en el Estado

Llegados a este punto, consideramos clave incorporar una mención al segundo de los aspectos que, por lo general, no contemplan los análisis estándar sobre la determinación de los salarios y la desigualdad: la organización política de los trabajadores y su influencia en las políticas estatales.

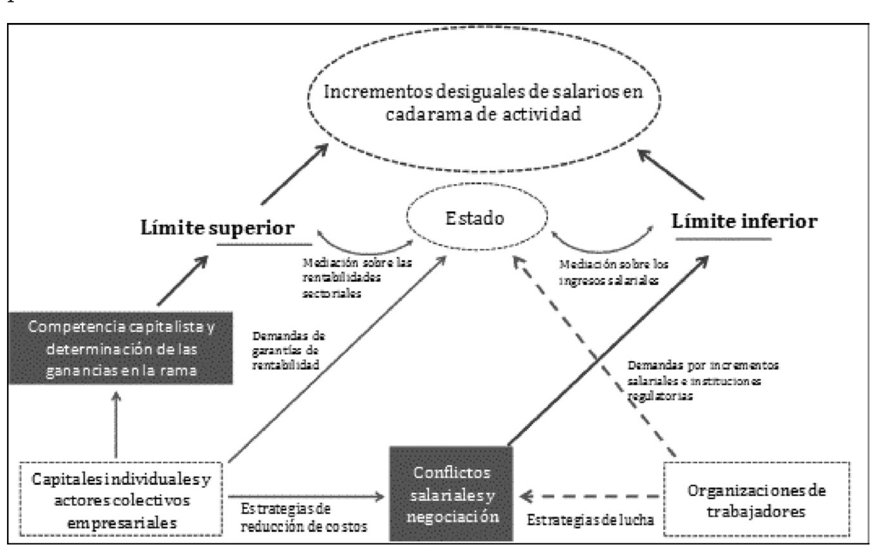
En primer lugar, dado que el límite inferior de la determinación salarial no puede ser resuelto en la teoría apelando a la categoría de valor de la fuerza de trabajo, lo importante es el piso salarial que los trabajadores efectivamente logran imponer en cada rama. En definitiva, cuán cercano sea el ingreso de los trabajadores en relación al límite superior o a cierta situación de subsistencia, dependerá fundamentalmente de la fortaleza que los colectivos de trabajadores tengan en la negociación. Es decir, aquí se introduce un elemento contingente vinculado con la capacidad de disputa, organización y representatividad que logran los trabajadores, en el marco de un aspecto específico de la *lucha de clases* como lo es el conflicto distributivo. En particular, dentro de los procesos de formación de clases, el conflicto decodifica los rasgos de gestación de una fuerza social y política, al tiempo que opera un proceso que se dirige desde la fuerza de trabajo individual en un mercado, a la constitución de un actor colectivo en un determinado escenario institucional y de relaciones de fuerzas sociales y políticas (Gómez, 2000). De esta manera, otorgamos al conflicto un rol preponderante a la hora de analizar el valor que detenta el salario efectivo en diferentes ramas de actividad. Asimismo, dado que el conflicto por los salarios no se entiende como un estallido de individuos indignados sino que es resultado de un proceso colectivo (Shorter & Tilly, 1986), el estudio de la acción de los trabajadores puede realizarse a partir del análisis de la forma sindicato, como condición *ineludible* para impulsar las demandas laborales. Es decir, entendemos que los conflictos vinculados con la disputa por los ingresos requieren de la organización sindical y son expresión de la misma. De hecho, en la Argentina actual la dinámica sindical aparece como protagonista excluyente del conflicto laboral (Barrera Insua, 2013). Por tanto, si bien la capacidad de negociación de los trabajadores con los empresarios está signada por una multiplicidad de factores que van desde los repertorios de acción

colectiva hasta la incidencia en los proyectos hegemónicos a escala nacional, para el trabajo empírico nos interesan particularmente dos aspectos: el número y el tipo de conflictos que encabezan las organizaciones de trabajadoras y trabajadores asalariados.

En segundo lugar, nos queda por señalar el aspecto del peso de la política estatal en la determinación del salario. Desde perspectivas institucionalistas o estado-céntricas, la importancia de las llamadas "instituciones laborales" para dar cuenta de los aumentos de salarios es central (López, 2013). Aquí consideramos que las políticas estatales en el capitalismo moderno tienden a regular el mercado de fuerza de trabajo, al tiempo que son parte de una selectividad-estratégica de los actores estatales, que responde a las correlaciones de fuerzas de las organizaciones sociales y fuerzas políticas que operan en cada coyuntura (Jessop, 2007; López, 2014).

De esta manera, consideramos que las modificaciones en la política laboral pueden favorecer, o bien variaciones más amplias o más acotadas en los salarios, como expresión de la correlación de fuerzas presentes en la sociedad. Vale decir que por lo general las políticas laborales implementadas por estados capitalistas tienden a compatibilizar los intereses de trabajadores y empresarios. Por tanto, a la par que reconocen el poder de las organizaciones de trabajadores, necesitan garantizar un piso mínimo de rentabilidad a los capitales de las diversas ramas de producción (Esping-Andersen, Friedland, & Wright, 1976). Así, las instituciones laborales permiten cristalizar en el plano burocrático-administrativo una correlación de fuerzas determinada y, por ello, convertir ciertas demandas de los trabajadores en pisos más estables para los incrementos salariales a la vez que permiten la reproducción del capital. En el Gráfico Nº 1 sintetizamos esquemáticamente las principales relaciones teóricas que comentamos aquí para dar cuenta de las disparidades salariales entre ramas de actividad.

Gráfico 1. Esquema teórico para el análisis de las estructuras salariales por rama.



Fuente: *elaboración propia.*

En lo que sigue, intentaremos abordar empíricamente el caso argentino a la luz de esta propuesta teórica que sintetizamos aquí. Algunos aspectos, tales como los que contemplan la dinámica de competencia al interior de cada rama de actividad, quedarán pendientes para futuros trabajos.

3. De las ganancias a los límites salariales en la Argentina post-neoliberal

En términos teóricos, la tasa de ganancia (r) puede ser calculada a través de la masa de ganancias realizada anualmente (P) sobre el capital global adelantado[7] (K) durante igual período de tiempo. Este cociente se puede expresar como sigue:

$$r = \frac{P}{K} \quad (1)$$

La aproximación empírica para comprender lo que sucede con la tasa de ganancia en el caso argentino de los años 2003-2012, requiere la reinterpretación de las Cuentas Nacionales publicadas

7 El capital global estará integrado por el capital constante (masa de capital invertido en medios de producción) y el capital variable (masa de capital destinado a la compra de fuerza de trabajo).

por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La masa de ganancia se obtiene luego de deducirle al valor agregado anual, la masa salarial del mismo período[8]. El denominador (es decir, el capital invertido) se conforma mediante la suma de tres conceptos de capital adelantado. En primer lugar, el stock de capital constante fijo, publicado por el INDEC hasta el año 2007, da cuenta de la incorporación de maquinaria en cada rama de actividad. En segundo lugar, tomamos en cuenta la masa salarial de cada rama de actividad, publicada en la Cuenta de Generación de Ingresos del INDEC, como expresión del capital variable. Por último, a partir de la estructura de la matriz insumo producto, incluimos el capital constante circulante o compras intermedias. La suma de estos conceptos nos permite calcular la tasa de ganancia en los términos de Marx (2007). Para construir los datos de los años 2007-2012, fue necesario actualizar la información de la serie de stock de capital mediante la variable formación bruta de capital[9], descontando el valor de depreciación anual[10]. Asimismo, para obtener el valor del capital constante circulante o compras intermedias, se realizó un cálculo de la participación de las compras intermedias por rama de actividad obtenidas desde las tablas de utilización publicadas por INDEC para 1997 y 2004 sobre el valor agregado correspondiente a cada año (1997 y 2004). Esas proporciones obtenidas fueron aplicadas a la serie de valor agregado publicada por el INDEC a través de una interpolación lineal que figura en la propuesta de Shaikh & Tonak (1994). Así construida, la tasa general de ganancia para el conjunto de las ramas de actividad mostró una tendencia creciente prácticamente durante todo el período. Luego de tomar un valor mínimo en el año 2002 (18,6%), y de crecer con una pendiente moderada entre 2003 y 2005, el período 2007-2012 se incrementa de manera más acelerada[11]. Las excepciones aparecen durante los años 2009 y 2012, años en los cuales se dio un estancamiento relativo en la economía argentina (Manzanelli, 2010).

---

8 Cuenta Generación del Ingreso (INDEC). Se excluye el ingreso mixto puesto que la actualización de las cuentas de generación de ingresos publicadas por el INDEC no realizan el cálculo desagregado por rama de actividad.

9 Cuadros de utilización (INDEC).

10 Se utiliza el valor del 5.6% como estimación de la depreciación del capital, mismo porcentaje que el utilizado por los trabajos de Coremberg (2009) y Keifman (2005).

11 Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC.

3.1. La dinámica del capital y las posibilidades de incrementos salariales

Más allá de estas variaciones de la tasa general de ganancia, nos interesa aquí cómo se han movido sectorialmente y, de esa manera, obtener una expresión empírica del límite superior a la variación de salarios por sector. De la ecuación (1) se deduce que la tasa de ganancia sectorial se escribe como sigue:

$$r_i = \frac{p_i}{K_i} \quad (2)$$

Donde,

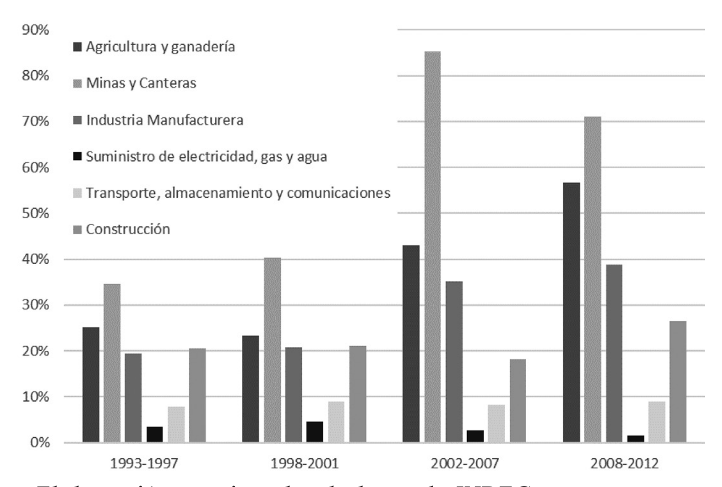
: Tasa de ganancia en el sector i.

: Masa de ganancias realizada anualmente en el sector i.

: Capital adelantado en el sector i.

Una primera apertura sectorial de la tasa de ganancia se realizó en base a los grandes sectores publicados por el INDEC. Así, se obtiene la información perteneciente a las siguientes ramas de la economía: i) Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; ii) Explotación de minas y canteras; iii) Industria manufacturera; iv) Suministro de electricidad, gas y agua; v) Construcción; vi) Transporte, almacenamiento y comunicaciones. A través de esta apertura, se observa una notable disparidad sectorial en tasas de ganancia para diferentes sub-períodos de la etapa neoliberal y post-neoliberal en Argentina (gráfico 2).

Gráfico Nº 2. Evolución de tasas de ganancia sectorial en Argentina. Base 1993=100.



Fuente: *Elaboración propia sobre la base de INDEC.*

La figura nos muestra que las ramas que han mantenido tasas de ganancia más elevadas en los cuatro sub-períodos seleccionados son aquellas ligadas a las actividades primarias de base agraria o extractiva (Agricultura, ganadería, caza silvicultura y pesca; Minas y Canteras), seguidas por la Industria Manufacturera. Para las actividades primarias agrarias, el promedio de la tasa de ganancia en los años de consolidación del neoliberalismo (1993-1997) se encuentra alrededor del 24%, mientras que luego de la devaluación del peso alcanza el 49% en 2002-2012. Para el caso de la minería, la tasa de ganancia media de la rama se ubicó en 37% en 1993-2001 y luego ascendió a 78% en el período 2002-2012. En ambos casos, estas elevadas rentabilidades sectoriales poseen una relación con la renta (en su forma de renta agraria o minera). Contrariamente a lo que ocurrió en estas ramas, las actividades ligadas a las privatizaciones de los años ´90 (principalmente, servicios públicos) han reducido su rentabilidad significativamente.

Esta estructura nos muestra cómo influye la disparidad de las ganancias por rama de actividad sobre el límite superior para la variación de los salarios. Tal como señalamos en la sección precedente, la igualación de las tasas de ganancias entre sectores económicos debe ser entendida como una regulación tendencial, la direccionalidad del proceso dinámico de competencia, y no como un resultado instantáneo y permanente. Asimismo, la dinámica del capital en cada uno de los sectores se encuentra regida por las condiciones de producción de los capitales que posean la menor estructura de costos, los que hemos definido como *reguladores*. En este sentido, serán las condiciones establecidas por estos capitales aventajados las que se pongan en juego a la hora de la competencia entre industrias. Aquí nos concentramos en la manera en la cual las diferentes condiciones de rentabilidad entre ramas y las características tecnológicas de las mismas, permiten dar cuenta de disparidades en los límites máximos para los aumentos de salarios. Así, para el cálculo del límite superior a la variación salarial tomamos la propuesta de Botwinick (1993) que puede escribirse como:

$$L_i^s = r_i * \frac{k_i^f}{N_i} \quad (3)$$

Donde,

L_i^s: es límite superior a los incrementos salariales en el sector.

r_i : tasa de ganancia en el sector i.

k_i^f: es el stock de capital fijo en el sector i.

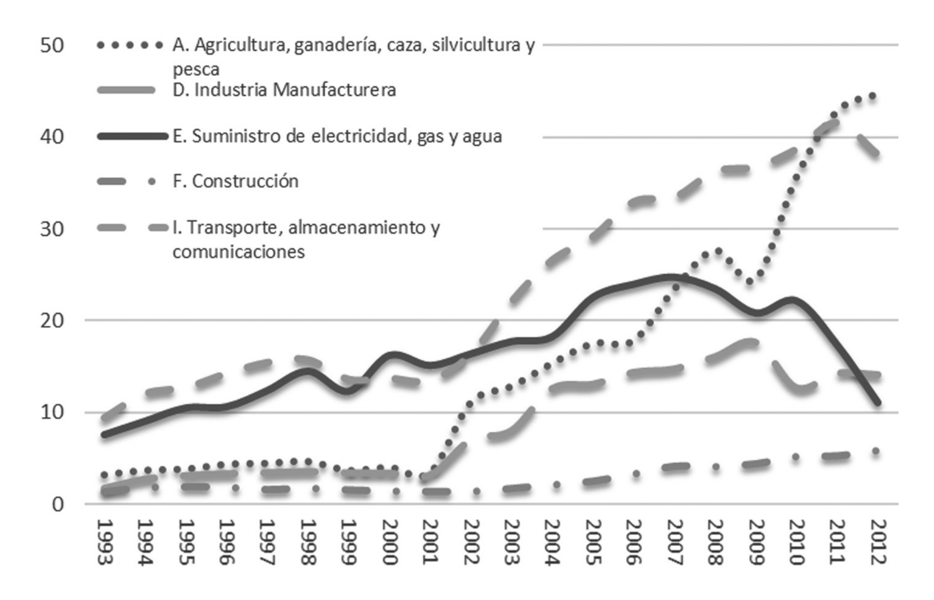
N_i: es el nivel de empleo de fuerza de trabajo en el sector i.

Este indicador nos permite ajustar la tasa de ganancia de cada sector por la relación capital fijo-fuerza de trabajo que da una idea de la escala de producción y de la intensidad relativa del capital fijo y el variable en la producción. Este ajuste da lugar a una aproximación a las condiciones de producción en cada rama y la heterogeneidad de los ciclos de auge y recesión, tal como señalamos en el apartado previo. Por tanto, en aquellas ramas relativamente intensivas en mano de obra, los límites para los incrementos de salarios sin afectar la rentabilidad empresarial serán menores, puesto que aún con un incremento moderado o pequeño en los salarios, la rentabilidad es amenazada por el significativo desembolso de dinero que implican esos aumentos, dada la gran cantidad de trabajadores que emplean. Por el contrario, aquellas ramas con una elevada relación capital fijo-fuerza de trabajo, poseen un mayor desacople entre los incrementos de salarios y los medios de producción, por lo cual pueden soportar de manera rentable incrementos mayores en los salarios. Para el caso argentino, vemos que las ramas que poseen límites superiores más elevados (esto es, las que pueden soportar mayores incrementos de salarios sin comprometer su rentabilidad) son aquellas que poseen altas rentabilidades y relaciones capital-trabajo más elevada (Gráfico 3).

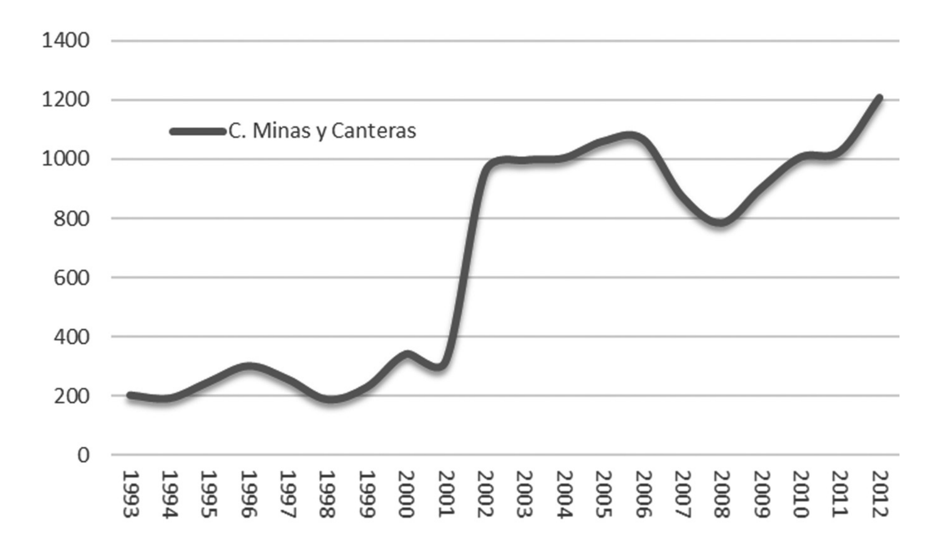
En primer lugar, debemos destacar luego de la devaluación del peso, el incremento del límite superior al aumento de salarios en el sector minero. Esta rama vio incrementado su límite superior en un 200% (entre 2001 y 2002), lo que se añade a niveles de por sí elevados en relación al resto de las ramas durante todo el período (panel 2 de la figura). Esto puede explicarse a partir de dos factores clave: por un lado, la elevada rentabilidad que posee la rama minera luego de la devaluación y, por otro lado, la aún más alta relación capital fijo-fuerza de trabajo que presenta la gran minería en Argentina. En segundo lugar, vemos que transporte y almacenamiento se encuentra en el segundo lugar de importancia. Durante todo el período que abarca el gráfico (1993-2012), esta rama de actividad mantuvo niveles elevados en sus posibilidades de incrementos de salarios sin complicar la rentabilidad. Por su parte, el sector agropecuario, tuvo una dinámica creciente en su límite superior, alcanzando el segundo lugar luego de minería en 2012 (ver panel 1). Por último, son los sectores ligados a construcción e industria manufacturera los que muestran límites más estrechos para la variación salarial. Esto responde sobre todo a una menor relación capital fijo-fuerza de trabajo, lo cual hace que un aumento pequeño de salarios impacte más fuertemente sobre la masa salarial y, por tanto, en la rentabilidad empresarial.

Gráfico Nº 3. Límites superiores a los aumentos de salarios por rama de actividad. Argentina 1993-2012.

Panel 1. Ramas seleccionadas, excluida Minas y Canteras



Panel 2. Rama Minas y Canteras



Fuente: *elaboración propia en base a datos de DNCN-INDEC y SIPA-INDEC.*

Un último punto que consideramos relevante destacar en esta apartado es que para todas las ramas de actividad se presentó un salto que, como mínimo, duplicó los límites superiores en el período post-neoliberal en relación a los años neoliberales. Estos datos se muestran en el cuadro 1.

Cuadro Nº 1. Límites superiores a la variación de los salarios por rama de actividad en dos períodos de auge del ciclo económico. Argentina 1993-1998, 2003-2012.

Límite superior	1993-1998	2003-2012
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4,1	26,3
Minas y Canteras	233,6	994,6
Industria Manufacturera	3,0	13,8
Suministro de electricidad, gas y agua	10,8	20,3
Construcción	1,7	3,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13,3	33,6
TOTAL DE LA ECONOMIA	11,9	30,5

Fuente: *elaboración propia en base a datos de DNCN-INDEC y SIPA*

El cuadro muestra que los sectores primarios agrícolas y extractivos son los que presentaron variaciones mayores en los promedios de cada período. Estos aumentos en los promedios nos permiten evaluar que las posibilidades de incrementos salariales en el período post-neoliberal fueron muy superiores a lo que ocurrió en el período previo. Esta cuestión responde a que, en buena medida, el período neoliberal fue un proceso de reestructuración económico-política que permitió la tecnificación, concentración y centralización del capital en la mayor parte de las ramas de actividad y, sobre todo, en las ramas primarias y en ciertos sectores de la industria manufacturera (López, 2014).Sin embargo, los elementos planteados en este apartado no nos permiten extraer conclusiones sobre los niveles efectivos de salarios y las desigualdades entre las diferentes ramas. Para ello, como hemos discutido previamente, requerimos de un análisis de las demandas, conflictos y estrategias salariales que impulsaron las organizaciones de trabajadores en el período bajo estudio. En lo que sigue trabajaremos sobre este límite inferior a la variación salarial y los niveles efectivos de salarios que alcanzaron los trabajadores en las diferentes ramas.

3.2. El límite inferior: La acción sindical, el aumento de los conflictos y las políticas salariales

El límite superior, vinculado con la dinámica de acumulación del capital, establece el mapa de posibilidades de incremento de los

salarios. Sin embargo, para obtener un panorama completo de la dinámica salarial, la aproximación empírica debe incluirla evolución del límite inferior, asociado a los conflictos salariales impulsados por los trabajadores organizados que pueden tener cierta incidencia sobre la política estatal (ver Gráfico Nº 1).Durante los años analizados, el mercado de trabajo presenta tasas de desocupación y subocupación por debajo de los dos dígitos, y se han reactivado instituciones como el salario mínimo y la negociación colectiva. Dichas políticas junto con las menos hostiles problemáticas de empleo, nos permiten identificar un mejor escenario para los trabajadores y trabajadoras al momento de impulsar la disputa por sus ingresos. En términos teóricos, hemos mencionado que la organización de los trabajadores y su capacidad de disputa son centrales para dar cuenta de los incrementos efectivos en los salarios, más allá de las posibilidades de aumentos diferenciales que muestra el límite superior. Empíricamente, estos elementos son aproximados a través del análisis de los conflictos salariales impulsados por los sindicatos, lo que denominamos *acción sindical.* Dicha categoría se construye al incluir los conflictos impulsados por los siguientes tipos de organizaciones: a) Frentes o Coaliciones, b) Sindicatos, Uniones, Asociaciones, c) Federaciones, y d) Asociaciones de Profesionales. De esta manera, se pretende incluir conflictos vinculados con la estrategia de las asociaciones de trabajadores con mayor representación (de primero, segundo o tercer grado)[12], las que están en condiciones de participar en la mesa de negociaciones e incidir sobre los salarios de sus representados (Barrera Insua, 2015). De esta manera, la *acción sindical*, en particular el número y características de los conflictos a nivel sectorial, se propone como un indicador *proxy* del poder de negociación sindical[13].

Los años que siguen a la crisis, muestran un aumento de los conflictos laborales en la Argentina. En el período analizado la *acción sindical* aparece como principal responsable de aquella revitalización, puesto que impulsa 8 de cada 10 reclamos vinculados con demandas salariales, dentro de un total de 5.262 conflictos[14]. Vale la pena aclarar que en términos anuales, el 2006 se distingue del

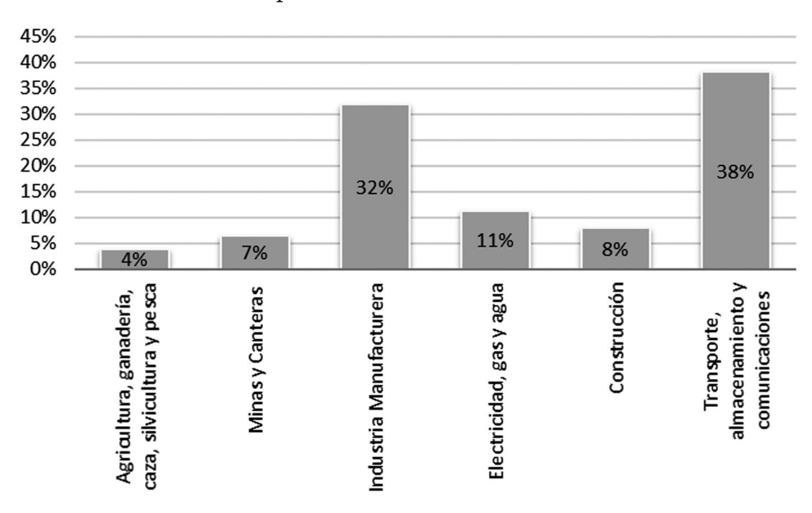
12 La estructura sindical es compleja y muestra diversa composición según cuáles sean los trabajadores representados, si corresponde al ámbito privado o estatal, o según se trate de instituciones de primer grado (uniones/asociaciones), segundo (federaciones) o tercer grado (confederaciones). Los Frentes refieren a espacios de articulación de las organizaciones sindicales.

13 El debate pormenorizado sobre la categoría propuesta, junto con sus implicancias teóricas y empíricas, puede encontrarse en Barrera Insua (2015).

14 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

resto ya que la acción sindical alcanza el 67% de los conflictos, mientras que a partir del 2007 el porcentaje se estabiliza en torno al 85%. Hasta aquí podemos decir que el conjunto de los trabajadores organizados se encuentran en el período analizado en condiciones de mayor fortaleza en relación a los años de consolidación del neoliberalismo, tanto en lo que se refiere a cantidad de conflictos en general, como en relación a conflictos por salarios en particular. Sin embargo, nos interesa conocer las diferencias que aparecen en la dinámica de los sectores, en la cantidad y en el tipo de conflictos que impulsan los sindicatos pertenecientes a cada rama de actividad[15]. En primer lugar, en lo que atañe al número de conflictos encontramos una significativa concentración, ya que 7 de cada 10 son explicados por dos de los sectores seleccionados: *Transporte y Comunicaciones* (38%) y la *Industria Manufacturera* (32%), registrándose un total de 542 y 452 conflictos, respectivamente. En el otro extremo figura el sector *Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca*, el cual representa el 4% del total, con 56 conflictos[16].

Gráfico Nº 4. Conflictos salariales debido a la acción sindical. Ramas seleccionadas. Términos porcentuales. Años 2006-2010.



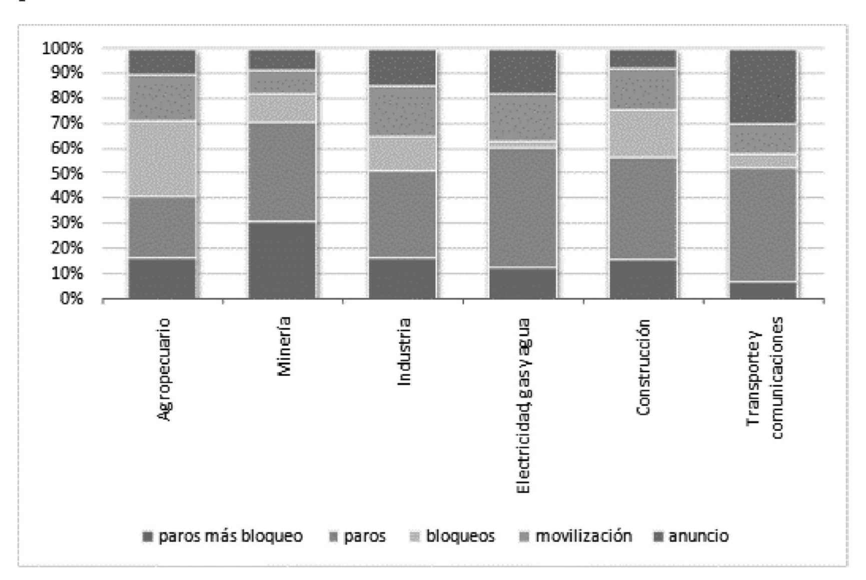
Fuente: *elaboración propia en base a datos del MTEySS.*

15 No pasa desapercibido el hecho de que entre los años 2006-2010, 2 de cada 3 conflictos se desencadenan en el sector público ya sea en la Administración Pública, Enseñanza o Salud. No obstante, dado que los conflictos del mencionado sector se encuentran por fuera de nuestro marco de análisis, nos concentramos en la tercera parte restante, un total de 1418 conflictos.

16 Los conflictos son evaluados sin contemplar la representatividad de cada sector en relación al total de trabajadores.

En segundo lugar, veamos cuál es el tipo de conflicto que impulsan en cada sector las organizaciones sindicales. Es decir, tal como mencionamos al comienzo de la sección, los tipos de conflictos relevados exceden lo que es el conflicto de huelga, por lo que se clasifican en: i) anuncios, ii) movilización, iii) bloqueos, iv) paros y v) paros más bloqueos. Según la definición del Ministerio de Trabajo, los anuncios representan el conflicto de menor intensidad, mientras que los paros con bloqueos constituyen el polo opuesto. Esta clasificación, nos permite una mejor caracterización del conflicto sectorial, puesto que da cuenta de la profundidad de los conflictos llevados adelante por los sindicatos de diferentes ramas, es decir, nos permite cuán intensos son los conflictos. A su vez, podríamos señalar que el tipo de conflicto nos aproxima a la *estrategia* seguida por cada sindicato. Combinando ambas cuestiones, podemos ver en ciertas ramas con pocos conflictos y de baja intensidad –como es el caso del sector *Agropecuario,* donde sobre los 56 conflictos un 60% se explica por anuncios, movilización y bloqueos– (ver gráfico 5); o bien una rama que exhibe pocos conflictos pero de mayor virulencia como en *Minería* –donde se desatan 93 en todo el período (5% del total, gráfico 4), con una elevada magnitud de interrupción del proceso de trabajo (70%, gráfico 5)–.

Gráfico Nº 5. Estrategia en conflictos salariales por acción sindical. Apertura sectorial. Años 2006-2010.



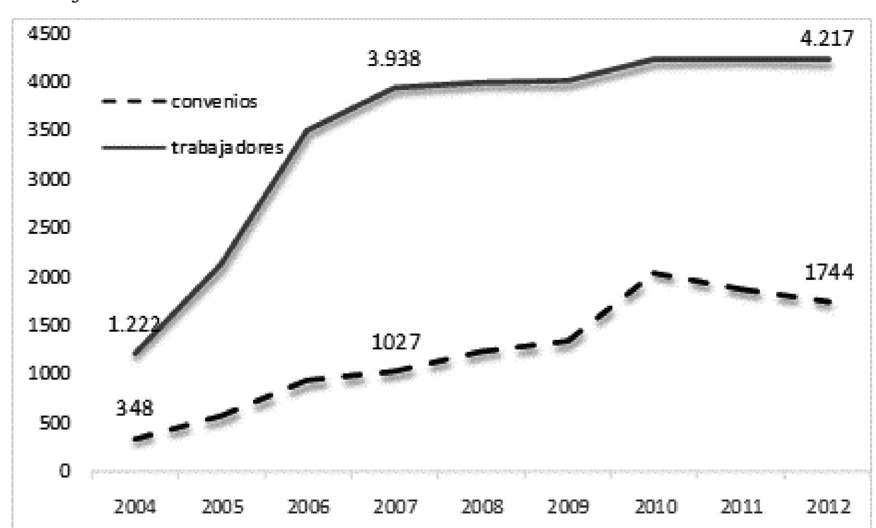
Fuente: *elaboración propia en base a datos del MTEySS.*

Por último, vale aclarar que los sectores con mayor cantidad de conflictos, *Industria* y *Transporte*, no exhiben estrategias con alta intensidad ya que entre paros y paros más bloqueos, no alcanzan la mitad de los registros totales. Esta proporción es superada por los restantes sectores analizados, exceptuando la estrategia sindical desplegada en el sector agropecuario.

Hasta aquí hemos visto las características del conflicto salarial. Dado el enfoque teórico que planteamos oportunamente, nos queda por incluir la dinámica de interacción de estos conflictos con la política estatal y los salarios efectivos para cada rama, para aproximarnos al límite inferior de la variación salarial. Como vimos en el Gráfico 1, la direccionalidad de la política estatal, en particular el marco de regulación del salario, puede favorecer o perjudicar el accionar de los trabajadores. Es decir, el Estado puede convalidar o no los incrementos exigidos por los trabajadores a través de la acción sindical. En buena medida, consideramos que la "institucionalización" del conflicto salarial se expresa en la negociación colectiva entendiendo que allí, bajo la mediación del Estado, se cristalizan los acuerdos que contemplan la correlación de fuerzas sociales.

En este marco, debemos señalar que la etapa post-neoliberal presenta una reactivación de la Negociación Colectiva (NC). Durante el año 2004, se deroga la Ley Nº 25.250 y se revierten las reformas que habían flexibilizado la contratación salarial a fines del período de la Convertibilidad. La modificación refuerza los convenios sectoriales al incluir cláusulas inmodificables por la negociación de empresa y restituir la ultra-actividad de los contratos. Las rondas de NC donde los grandes gremios acuerdan y actualizan las pautas salariales del convenio sectorial se consolidan a partir del año 2006 (Etchemendy, 2011). Esto mismo puede afirmarse a partir de las series del número de convenios firmados y de la cantidad de trabajadores cubiertos por la negociación: hasta el año 2006 vemos un crecimiento que prácticamente duplica el valor original. A una tasa de crecimiento más baja, en 2007 se alcanzan los4 millones de trabajadores, número alrededor del cual se estabiliza hasta 2012 (Gráfico 6).

Gráfico Nº 6. Ritmo negocial, cantidad de convenios y cobertura de trabajadores. Años 2004-2012.



Fuente: *elaboración propia en base a datos del MTEySS.*

Es así que la mayor conflictividad laboral centrada en las demandas salariales se cristalizó para el conjunto de los trabajadores en un aumento significativo del número de convenios colectivos y de la cobertura de los mismos. En este punto, veamos qué ha ocurrido con las variaciones el ritmo negocial y los salarios efectivos en cada rama de actividad. En el cuadro 2 presentamos los principales resultados.

Cuadro Nº 2. Negociaciones colectivas y salarios promedio por rama de actividad.

Años 2004-2007 y 2008-2012

Rama	Negociaciones Colectivas			Salarios promedio (en pesos)		
	2004-2007	**2008-2012**	**Var**	**2004-2007**	**2008-2012**	**Var**
Agricultura	22	26	19%	1.027	2.725	165%
Minas y Canteras	22	60	172%	4.793	14.573	204%
Industria Manufacturera	237	543	130%	1.995	5.431	172%
Electricidad, gas y agua	83	167	102%	3.142	9.230	194%
Construcción	9	29	209%	1.260	3.732	196%
Transporte	164	351	114%	2.093	5.941	184%

Fuente: *elaboración propia en base a datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y SIPA.*

En primer lugar, podemos ver que existe una correlación positiva entre la tasa de crecimiento del número de convenios homologados y los incrementos de los salarios efectivos. Para los casos de *Minería y Construcción* se dan los incrementos de salarios efectivos más significativos y, precisamente, dichas ramas son las que presentan un incremento mayor en el número de NC. Vale destacar que estos sectores son opuestos en lo que hace a monto de salarios, aunque coinciden en que parten de un número bajo en relación a la cantidad de negociaciones. *Agricultura* y *Transporte* se encuentran en el otro extremo, bajo valor incremental de convenios, junto con un modesto incremento salarial. En segundo lugar, cabe señalar que más allá de las variaciones de las NC y los salarios, el nivel de ambas variables no parece estar correlacionado. Este punto no es menor para pensar las diferencias de las estructuras salariales por rama de actividad, puesto que como vemos en el cuadro 2, el mayor número de negociaciones colectivas se encuentra en la Industria Manufacturera y, sin embargo, el promedio de salarios efectivos se encuentra lejos de las ramas de salarios más altos (por ejemplo, Minería). Esta cuestión la atribuimos, precisamente, a que las posibilidades de variación del salario efectivo están relacionadas no sólo a la interacción de las variables que conformen el límite inferior (conflictos salariales y acción sindical y respuesta estatal a dichos conflictos), sino también a las posibilidades de valorización exitosa del capital en cada rama, es decir, de los aumentos de los techos que marca el límite superior que analizamos en este trabajo.

4. Reflexiones finales

Luego de la crisis 1998-2001, la recuperación de la economía fue acompañada por el mejoramiento de numerosos indicadores de la realidad económica y social de nuestro país, entre ellos la desigualdad salarial. El análisis estándar del fenómeno suele adjudicar dicho comportamiento a cambios en la magnitud y composición de la oferta de trabajo. Alternativamente, sostenemos la necesidad de jerarquizar dos dimensiones infrecuentes en el estudio sobre desigualdad. Por un lado, las determinaciones económicas vinculadas con la dinámica del capital a nivel sectorial, donde resulta relevante la tasa de ganancia junto con las magnitudes de stock de capital y absorción de la fuerza de trabajo. Por el otro, variables contingentes al proceso de la lucha de clases, como son el conflicto salarial y la institucionalización del mismo vía política estatal. De la interacción de estas dimensiones –que agrupamos en las categorías de *límites*

superior y *límite inferior* a la variación salarial– podemos extraer algunos resultados relevantes que deberán ser profundizados en nuevos trabajos sobre el tema.

El cálculo del límite superior permite inferir que la explotación minera aparece como la actividad que mayores posibilidades de aumentos salariales permite, sin comprometer la dinámica de la rentabilidad. Sin duda, este límite superior elevado es uno de los determinantes centrales al momento de explicar el alto nivel de los salarios efectivos del sector en relación a otras ramas, más aún cuando el número de conflictos salariales y la cantidad de convenios colectivos resultantes no han resultado muy elevados en el período estudiado.

Por su parte, si bien las actividades agropecuarias y de transporte han presentado un techo elevado a las posibilidades de variación salarial, el comportamiento de los salarios efectivos es contrastante: mientras que en transporte los incrementos salariales efectivos fueron significativos, en el sector agropecuario la variación salarial fue la más baja entre los sectores analizados. Consideramos que esto se debe a que en la rama agropecuaria los conflictos salariales impulsados por sindicatos fueron muy reducidos, al igual que su intensidad, mientras que la rama de transporte fue la que presentó 4 de cada 10 conflictos analizados, y con más de un 40% de paros. En términos de los resultados de estas demandas por salarios en la política estatal, la evidencia existente refuerza el resultado anterior: observando el promedio entre 2008-2012 y 2004-2007, el número de convenios homologados en el sector transporte aumenta un 114%, y sólo lo hace en un 19% en el sector agropecuario. El caso del suministro de servicios públicos se diferencia del resto por tener, durante los años noventa, un límite superior elevado en relación al resto de los sectores analizados y luego un moderado crecimiento que lo hace ubicarse en el anteúltimo lugar durante la etapa actual. En cuanto a su límite inferior, el bajo número de conflictos se corresponde con una variación modesta en las negociaciones, aunque contrasta con el elevado nivel y variación de los salarios. La industria manufacturera y la construcción, han dado lugar a un módico comportamiento en los límites superiores de variación del salario. Sin embargo, hacemos notar una interacción diferencial entre los límites superiores e inferiores. Mientras que en el caso de industria manufacturera, la acción sindical en un importante número de conflictos y su expresión institucionalizada en negociaciones colectivas no permitió superar los niveles salariales promedio, en el caso de la *Construcción* sí se ubicó por encima de ellos. Incluso a pesar de no existir una gran conflictividad en el sector.

En definitiva, consideramos que lo que aparece con claridad en la lectura que realizamos a lo largo del trabajo acerca de la desigualdad salarial entre ramas, es que deben tomarse en cuenta la interacción de los "factores económicos" que dan cuenta del proceso general de acumulación de capital y los "factores políticos" ligados al conflicto distributivo y su expresión en la política estatal. En ningún caso, una interpretación basada exclusivamente en el conflicto, permite explicar las limitaciones de ciertos colectivos de trabajadores para incrementar sus salarios –por ejemplo, trabajadores de la industria manufacturera–. Por su parte, una interpretación centrada exclusivamente en la dinámica de la competencia capitalista y las diferenciales de ganancias entre ramas, tampoco dará cuenta de cambios distributivos a favor de los trabajadores cuando las condiciones del capital al parecer no lo permiten –como el caso de los servicios públicos–. El análisis presentado muestra una perspectiva diferente a la habitual y esperamos que dicha interpretación pueda contribuir al debate sobre el origen del problema de la desigualdad salarial, que aflige a tantos hombres y mujeres de nuestro país.

Bibliografía

Bahçe, S., & Eres, B. (2012). Components of Differential Profitability in a Classical/Marxian Theory of Competition: A Case Study of Turkish Manufacturing. En J. . Moudud, C. Bina, & P. L. Mason (Eds.), *Alternative Theories of Competition: Challenges to Orthodoxy* (pp. 229-266). Cornwall: Routledge.

Baran, P. A., & Sweezy, P. M. (1986). *El capital monopolista: ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos*. Siglo XXI.

Barrera, F., & López, E. (2009). El carácter central de la precariedad laboral en la valorización del capital en la Argentina reciente. Un análisis de la especificidad de las economías periféricas basado en la MIP (1997 y 2004). En *II Jornada de Economía Crítica* (pp. 1-15). Buenos Aires: El Colectivo.

Barrera Insua, F. (2013). Conflictos salariales y organización sindical en la Argentina post-convertibilidad. *Documentos y Comunicaciones 2011-2012*, *14*, 117-130.

Barrera Insua, F. (2015). La acción sindical en el conflicto salarial de la Argentina post-convertibilidad (2006-2010). *sociedad y economía*, (28), 115–136.

Beccaria L., Esquivel V. y Mauricio R. (2005). “Empleos, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina”, en *Desarrollo Económico* vol. 45 Nº178, Buenos Aires.

Botwinick, H. (1993). *Persistent inequalities: wage disparity under capitalist competition*. Princeton University Press Princeton.

Coremberg, A. (2009). Midiendo las fuentes del crecimiento en una economía inestable: Argentina. Productividad y factores productivos por sector de actividad económica y por tipo de activo. *Estudios y Perspectivas*, *41*, 168.

Dumenil, G., & Levy, D. (1999). Being Keynesian in the short term and classical in the long term: the traverse to classical long-term equilibrium. *Manchester School*, 684–716.

Esping-Andersen, G., Friedland, R., & Wright, E. O. (1976). Modes of class struggle and the capitalist state. *Kapitalistate*, *4*(5), 186–220.

Etchemendy, S. (2011). *El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010: Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. OIT.

Féliz, M., & Pérez, P. (2004). “Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina” en *La economía argentina y su crisis (1976-2003). Análisis institucionalistas y regulacionistas*, Miño y Dávila editores - CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

Gasparini, L., & Lustig, N. (2011). The rise and fall of income inequality in Latin America. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, 691–714.

Gómez, M. (2000). Conflictividad laboral y comportamiento sindical en los 90: transformaciones de clase y cambios en las estrategias políticas y reivindicativas. En *Seminario PESEI–IDES*. Buenos Aires.

Jessop, B. (2007). *State power: a strategic-relational approach*. Polity.

Keifman, S. (2005). Requerimientos de inversión para una estrategia de desarrollo con equidad. En *Jornadas El Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires: UBA.

Lebowitz, M. (1977). Capital and the Production of Needs. *Science & Society*, *41*(4), 430-447.

Lebowitz, M. A. (2005). *Más allá de «El capital»*. Madrid: Ediciones AKAL.

López-Calva, L. F., & Lustig, N. (2010). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?*. Brookings Institution Press.

López, E. (2013). *Sobre los orígenes del nuevo modo de desarrollo argentino, 2002 - 2011 : clases dominantes, clases subalternas y estado en la Argentina contemporánea.* FLACSO-ARGENTINA.

López, E. (2014). *Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo. Un estudio sobre la Argentina post-neoliberal (2002-2011)*. La Plata: Tesis Doctoral. UNLP.

Lustig, N., Lopez-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2013). Declining inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil, and Mexico. *World Development*, *44*, 129–141.

Manzanelli, P. (2010). Evolución y dinámica de la tasa general de ganancia en la Argentina reciente. Realidad Económica, 256: 29-61.

Marini, R. M. (2007). Dialéctica de la dependencia. En C. E. Martins (Ed.), *América Latina, dependencia y globalización*. Buenos Aires: CLACSO/Prometeo.

Marshall, A. (1979). Notas sobre la determinación del salario. *Desarrollo Económico*, 377–392.

Marshal, A (2001). "Regulación del mercado de trabajo, salarios y disciplina laboral - un análisis comparativo", publicado en www.alast.org/PDF/Marshall2/MT-Marshall.pdf.

Marx, K. (1980). *Teorías sobre la plusvalía: tomo IV de El Capital.* Fondo de Cultura Económica.

Marx, K. (2004). *El Capital, Tomo I* (Vol. 1). Buenos Aires: Siglo XXI.

Marx, K. (2010). *El capital, Tomo III* (Vol. 6). México: Siglo XXI.

Palomino, H., Szretter, H., Trajtemberg, D., & Zanabria, M. (2006). Evolución de los salarios del sector privado. *Trabajo, ocupación y empleo (MTEySS), Serie de Estudios Nº5*, 75-125.

Shaikh, A. (2008). Competition and Industrial Rates of Return. En P. Arestis & J. Eatwell, *ssues in Finance and Industry: Essays in Honour of Ajit Singh* (Palgrave Macmillan). New York.

Shaikh, A. M. (1980). Marxian competition versus perfect competition: further comments on the so-called choice of technique. *Cambridge Journal of Economics*, *4*, 75–83.

Shaikh, A. M. (2006). *Valor, Acumulación y Crisis. Ensayos de*

economía política. Buenos Aires: RyR Ediciones.

Shaikh, A. M., & Tonak, E. A. (1994). *Measuring the Wealth of Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shorter, E., & Tilly, C. (1986). *Las huelgas en Francia, 1830-1968*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Tsaliki, P., & Tsoulfidis, L. (1998). Alternative Theories of Competition: evidence from Greek manufacturing. *International Review of Applied Economics*, *12*(2), 187-204. http://doi.org/10.1080/02692179800000002

Waisgrais S. (2001). "Desigualdad Salarial y Mercado de Trabajo en Argentina: Instituciones, oferta y demanda laboral en el período 1980-1999" Depto. de Economía, Universidad Pública de Navarra, España

Wells, D. R. (1992). Consumerism and the Value of Labor Power. *Review of Radical Political Economics*, *24*(2), 26-33.

5. ¿Una nueva protección social para un nuevo modelo de desarrollo? Neodesarrollismo y políticas sociales en la Argentina posneoliberal

Pablo Pérez
Brenda Brown

1. Introducción

La crisis de la convertibilidad y su salida generaron un proceso de significativos cambios en las políticas públicas en Argentina. La disputa entre diversas fracciones y clases sociales por la orientación del modelo de desarrollo, en articulación con los límites impuestos por la estructura económica y social construida durante la etapa neoliberal, condujeron a nuevas orientaciones en la dinámica de la lucha social y la acción del Estado (AAVV, 2012). En este contexto de salida de crisis, las políticas sociales mostraron trasformaciones significativos respecto del periodo anterior, aunque la orientación y transcendencia de esos cambios se encuentra aún en debate (AAVV, 2012).

Una de las hipótesis centrales del presente trabajo es que los sistemas de protección social se encuentran fuertemente vinculados con la dinámica de acumulación de capital y el modelo de desarrollo económico implementado (Offe, 1990; Cortez y Marshall, 1991; Franco 1996; Vilas 2012). En Argentina, el Estado excluyente previo a los años treinta cedió lugar a un Estado que buscó incorporar la clase trabajadora a los beneficios de la dinámica expansiva del capitalismo industrial en la periferia. Esto se expresó en el desarrollo de un conjunto de cambios en las políticas públicas que ampliaron directa e indirectamente las posibilidades de acceder a una mejor calidad de vida por parte de los trabajadores: mejoras en los salarios reales, vacaciones pagas, aguinaldo e indemnización por despido, creación de tribunales del trabajo, arbitraje obligatorio, etc. De este modo, se consolidó en el país un sistema de protección

social bismarckiano[1] en el que el trabajador formal, contribuyente del sistema de seguridad social, se constituyó como el principal sujeto de derecho. Este esquema se basó en la asunción del pleno empleo y de la acción complementaria de la familia, particularmente en el empleo no remunerado de las mujeres.

Sin embargo, las características propias de este sistema de protección social determinó que los sectores protegidos presentaran pautas de estratificación en el acceso, en los rangos de cobertura y en la calidad de los beneficios, a la vez que los trabajadores rurales y de mercados informales o secundarios se vieran excluidos de los sistemas de protección (Filgueira, 1998). Con el cambio de modelo iniciado a mediados de los setenta y consolidado en los años noventa, se observó que junto al cambio desde un modelo de desarrollo cimentado en el mercado interno hacia uno orientado a la exportación, se transforma también su modelo de protección social: políticas sociales centralizadas, sectorializadas, con aspiración a la universalidad y administradas estatalmente, dieron lugar a políticas sociales descentralizadas, focalizadas y con delegación en el sector privado.

De la misma manera, con el abandono de políticas neoliberales luego de la crisis de 2001-2002, la mayor intervención del estado fue de la mano de nuevas propuestas de protección social. No obstante, mientras algunas de las políticas implementadas suponen un cambio respecto del período anterior, otras muestran una línea de continuidad.

El presente estudio busca analizar los cambios y continuidades en las políticas sociales[2] en relación con las características que asume el modelo de desarrollo adoptado por varios países de la región (neodesarrollismo). Entendemos que la nueva modalidad

---

1 Este sistema se apoya en un principio contributivo por el cual empleadores y empleados cotizan obligatoriamente a fondos de previsión administrados por el Estado, con el objetivo de cubrir situaciones de riesgo durante el ciclo vital de los trabajadores. Tiene sus orígenes en la tradición de seguros desarrollada primero en Alemania y luego en todo el continente europeo. Aquí, los derechos están claramente condicionados al vínculo con el mercado laboral y a las contribuciones financieras.

2 En esencia estaríamos hablando de lo que Soldani y Andrenacci (2006) denominan *política asistencial*. Estos autores diferencian la política social del Estado en tres modalidades que aparecen combinadas: la política de trabajo, la política de servicios universales y la política asistencial. Dentro de la primera modalidad se encuentran las intervenciones estatales que buscan la protección "socializada" de los riesgos de la vida activa, generalmente pertenecientes al componente contributivo de la seguridad social (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte). En segundo lugar, la política de servicios universales incluyen a la educación básica y la atención primaria de salud; mientras que la política asistencial actúa sobre individuos y grupos que no son absorbidos por el mercado de trabajo a través de transferencias de bienes y servicios para satisfacer condiciones de vida básicas.

de desarrollo –que recupera algunos de los preceptos del estructuralismo latinoamericano pero también incorpora pautas propias del modelo liberal prevaleciente en los noventa- posee su correlato en la transformación del modelo de protección social. Principalmente vamos a centrarnos en la importancia que toman los difundidos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC).

2. El Estado y la reproducción de la fuerza de trabajo. Las funciones de la política social

La intervención del Estado es fundamental en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, principalmente mediante su rol regulatorio en los mercados laborales. Uno de los principales medios de regulación estatal de los mercados de trabajo es la institucionalización y selección de quiénes intervienen en el proceso de producción social (participan regularmente como asalariados en el mercado de trabajo) y quiénes quedan relegados a la categoría de trabajadores intermitentes o inactivos, bajo la órbita de las políticas sociales.

Para discutir esta cuestión retomamos la perspectiva de Offe (1990), para quien la incorporación permanente de fuerza de trabajo en el mercado laboral asalariado sólo puede garantizarse regulando estrictamente las condiciones bajo las cuales resulta posible la “no-participación” en el mercado laboral. El Estado debe organizar y sancionar formas de existencia diferentes a la participación en el mercado de trabajo si quiere garantizar la transformación de la fuerza de trabajo en trabajo asalariado. Sólo el manejo estatal de estas formas de existencia por fuera del mercado laboral posibilita un control de la clase dominante sobre las condiciones de vida de este segmento de la población a quien se permite el acceso a esta especial forma de vida y subsistencia, “exento de la compulsión a vender su fuerza de trabajo en el mercado laboral” (Offe, 1990). De esta forma, resulta esencial regular políticamente a quién se le permite vivir por fuera del trabajo asalariado.

La propiedad privada de los medios de producción conlleva una específica forma de división del trabajo y un modo particular de distribuir los bienes. Esto genera que los trabajadores no puedan estructurar el proceso laboral respecto de sus propios intereses, lo cual perjudica gravemente su motivación laboral y su predisposición a vender efectivamente su fuerza laboral. ¿Cómo hacer entonces que vendan su fuerza de trabajo y se conviertan en asalariados? Offe (1990) señala dos mecanismos de política estatal que actuarían en ese sentido: 1) el control social vía la criminalización y persecución de modos de subsistencia alternativos a la relación

salario-trabajo (por ej. la prohibición de la mendicidad), y 2) la adquisición de normas y valores estatalmente organizados que desemboquen en la relación salario-trabajo. Sólo la aplicación a largo plazo de estos dos mecanismos produce una situación donde la clase trabajadora "por educación, tradición y costumbre contempla las exigencias de ese modo de producción como leyes naturales auto-evidentes" (Offe, 1990: 6).

Dado que el proceso de acumulación capitalista usualmente se produce mediante saltos y transformaciones abruptas, el capital necesita controlar cuantitativamente la transformación de fuerza de trabajo en trabajo asalariado. Este es también un componente central de la política social: manejar los cambios en la demanda de fuerza de trabajo. Para ello establece "áreas de captación" por fuera del mercado laboral, donde la fuerza de trabajo puede acomodarse o bien permanentemente (pensiones de vejez, pagos a obreros impedidos) o temporalmente (atención de la salud, educación); pero a condición de que el acceso a ellas sea controlado por el Estado mediante requisitos de admisión, pues en otro caso se relajaría la "compulsión a vender" fuerza de trabajo en el mercado. La utilización de ciertos grupos de trabajadores que participan intermitentemente en el mercado laboral -jóvenes, mujeres, trabajadores mayores, migrantes- juega un rol central en este proceso de regulación de la fuerza de trabajo. Es una forma en la cual la fluctuante demanda de trabajo de las empresas es reconciliada con una comparativamente inelástica oferta de trabajo (Offe y Hinrichs, 1985). En esta perspectiva, entendemos que la política social es principalmente una estrategia estatal para regular la incorporación de fuerza de trabajo al mercado laboral de acuerdo a las necesidades de acumulación del capital.

Offe también reconoce otras dos explicaciones que impulsan la política social: 1) las demandas de la clase trabajadora, y 2) las demandas funcionales del proceso capitalista de valorización, aunque el proceso de conversión de estas demandas en políticas estatales se ve siempre mediado por las estructuras internas del sistema político. Estas exigencias suelen no ser fácilmente compatibles y/o ser contradictorias, por lo cual su orientación va a dirimirse como consecuencia de disputas entre clases y fracciones sociales en el seno del Estado.

Por otro lado, para acceder a la asistencia social, los beneficiarios deben probar no solo su necesidad sino ser merecedores, es decir, subordinarse a las pautas y normas economicas, politicas y culturales dominantes en la sociedad. Offe lo considera una transaccion de

intercambio donde se conceden beneficios materiales a los necesitados, a cambio de que ellos reconozcan sumisamente el "orden moral" de la sociedad que engendra esa necesidad[3].

En la misma línea, Jessop (2003) señala que en formaciones sociales capitalistas la reproducción social es organizada en torno a la relación salarial, lo cual suele generar problemas dado que: los trabajadores son libres de gastar sus salarios sin tomar en consideración las necesidades del capital (tal vez no reproduzcan su fuerza de trabajo -competencias, conocimientos, capacidad de trabajo-); el capital suele priorizar su auto-valorización en desmedro de la reproducción y bienestar de la fuerza de trabajo, la fuerza de trabajo puede ser destruida mediante la sobre-explotación (horas excesivas o extensivas de trabajo) o mediante enfermedades ocupacionales, accidentes, etc.[4]; los trabajadores tienen dificultades para defender sus intereses colectivos en la reproducción de su fuerza de trabajo, especialmente al existir una enorme cantidad de trabajadores desempleados. Por ello, el Estado debe asegurar una continua y adecuada oferta de fuerza de trabajo calificada, pero también debe compensar los efectos ocasionados por la mercantilización tanto en la reproducción social como en la cohesión social.

No obstante, no debe considerarse al Estado como un simple instrumento o mecanismo funcional para la reproducción de relaciones de producción capitalistas. Qué hace el Estado, cómo lo hace, en qué forma, con qué herramientas, se manifiesta a través de un proceso complejo que expresa las contradicciones de la lucha, generalmente mediada y cargada de múltiples significaciones, entre intereses opuestos: los capitalistas por obtener mayores cuotas de plusvalor y los trabajadores por defender sus condiciones de vida (Thwaites Rey y Castillo, 1999).

En Argentina, podemos rastrear esta línea de investigación en los trabajos de Cortez y Marshall (1991) para quienes el Gasto Público Social actúa como mecanismo de regulación, contribuyendo a adaptar el volumen y la calidad de la oferta de fuerza de trabajo a los requerimientos de la acumulación –por ejemplo, al proveer las calificaciones requeridas a través de la educación, a la vez que influye sobre el nivel de vida de los asalariados mediante la redistribución

3 Por ej.: "Los subsidios de pobreza dependen en todas partes de que los sujetos se adapten a pautas de conducta que los estratos acomodados de la población pueden violar con perfecta libertad" (Offe, 1990).

4 Los capitales particulares no están obligados a invertir en .capital humano o compensar por su depreciación a menos que les resulte rentable, razón por la que se constata una tendencia general del capital a invertir insuficientemente en educación y capacitación.

de ingresos que “modifica el estándar de referencia en la determinación del salario al permitir que ciertos bienes y servicios no tengan que ser adquiridos con el salario” (Cortez y Marshall, 1991: 23). Esta regulación estatal contribuye además a controlar el conflicto social. Su análisis histórico señala que la intervención social del Estado se adapta, en primer lugar, a las variaciones en los requerimientos de mano de obra (derivadas del ritmo y naturaleza del proceso de acumulación) y, en segundo lugar, al peso que las estrategias económicas (puestas en práctica por diferentes gobiernos) asignan al consumo de los asalariados en el mercado interno. Además, un conjunto de factores políticos e ideológicos, sumados al poder relativo de los trabajadores contribuyen a modelar la intervención estatal (Cortez y Marshall, 1991).

En síntesis, retomando la visión de la multifuncionalidad del Estado social de Offe, Valencia Lomelí (2003) plantea que toda política social incluye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social), aunque usualmente el estudio de las políticas sociales ha enfatizado una de estas dimensiones y en múltiples ocasiones ha abandonado o desatendido una perspectiva más comprehensiva.

En el presente trabajo intentamos defender la tesis de que la explicación de la política social debe tomar efectivamente en cuenta como factores causales, los siguientes:

- La necesidad de regular la entrada de mano de obra de acuerdo a los requerimientos de la acumulación de capital,
- la compensación de la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, y
- la necesidad de contener la conflictividad socio-laboral dentro de canales controlables.

Respecto del segundo factor, cabe señalar que las políticas sociales no sólo hay que entenderlas como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, naturalizando e institucionalizando las desigualdades (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez 1998). De manera que la política social no siempre compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituirlas como tales (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000).

En las próximas secciones del capítulo vamos a analizar, atendiendo las dimensiones planteadas, las rupturas y continuidades de las políticas sociales implementadas durante el período que denominamos neodesarrollista (2003-a a actualidad) respecto del periodo previo (1991-2001).

3. Neodesarrollismo y protección social. Continuidades y rupturas de las políticas sociales en un nuevo modelo de desarrollo económico

En primer término, aclaremos qué entendemos por neodesarrollismo. Bresser Pereira (2007) lo ubica entre el discurso desarrollista y el de la ortodoxia convencional. A diferencia del desarrollismo de los 50, no es proteccionista, pero enfatiza la necesidad de un tipo de cambio competitivo –que debe ser fluctuante, pero administrado- para evitar el problema de la *enfermedad holandesa*[5], aún vigente en las economías latinoamericanas. A su vez, la economía tiende a estar orientada hacia las exportaciones y el Estado cumple un papel central en la estrategia de desarrollo, para lo cual debe ser financieramente sólido y administrativamente eficiente.

Otros autores latinoamericanos lo identifican con un crecimiento vinculado a la renta de la tierra a través de productos agropecuarios, hidrocarburos y minerales, donde el Estado juega un papel activo al fundar un nuevo modo de regulación que genera condiciones institucionales para el arribo y permanencia de la inversión transnacional, al tiempo que despliega políticas sociales compensatorias de redistribución del ingreso (Santos y otros, 2013). Katz (2014) destaca la variante progresista de esta concepción, a la cual denomina *social-desarrollismo*, que enfatiza la importancia del consumo como mecanismo de distribución de ingresos y dinamizador de la producción en la búsqueda de un modelo de crecimiento con inclusión social. Los autores que esbozan esta corriente tienen como objetivo gestar un modelo inclusivo de capitalismo que reduzca los niveles de inequidad (Katz, 2014).

En segundo término, vamos a identificar dos fases de este nuevo ciclo de acumulación iniciado en Argentina luego de la crisis de 2001-2002:

Periodo 2003-2007, en el cual crece el nivel de actividad conjuntamente con un elevado ritmo de creación de puestos de trabajo,

5 Se refiere a la pérdida de competitividad –y el desaliento de la producción- que sufren sectores de una economía (particularmente la industria) como resultado de la apreciación de la moneda debido al fuerte ingreso de divisas (ya sea por el descubrimiento de recursos naturales, como el caso holandés, o por un fuerte aumento de la cotización en el mercado mundial de las materias primas, como el caso de varios países latinoamericanos).

motorizado por los sectores productores de bienes, en particular la industria manufacturera (Campos, Gonzalez y Sacavini, 2010).

A partir de 2007 –profundizado en 2008 por el impacto local de la crisis mundial- se observa que la economía continúa creciendo pero se contrae la producción industrial, a la vez que se hace más lenta la creación de empleo.

Estos cambios en los niveles de actividad económica a partir de 2007-2008 van a propiciar un cambio en las políticas sociales. De la esperanza de que sea el crecimiento económico y la elevada creación de empleo la solución a la problemática social (primera etapa), los cambios en la macroeconomía conducen a que el gobierno acepte la insuficiencia de esta perspectiva y genere políticas destinadas a trabajadores informales y personas no cubiertas por el sistema de seguridad social (segunda etapa).

En las próximas secciones analizaremos brevemente las características macroeconómicas de cada etapa, así como las principales políticas sociales implementadas en cada una de ellas

4. Devaluación, crecimiento económico y empleo

La salida de la convertibilidad fue necesaria para permitir el relanzamiento del ciclo expansivo bajo la combinación de devaluación, contención salarial y ajuste de las cuentas fiscales, a fin de que la depresión en la actividad productiva facilitase el proceso de ajuste externo, la desvalorización del capital excedente y la recomposición de la rentabilidad general del capital (Féliz y Pérez, 2007). La tasa de desempleo durante la crisis mostró los valores más altos desde que se relevan las estadísticas ocupacionales en la Argentina (21,5% en mayo de 2002), mientras que la pobreza por ingresos alcanzó a más de la mitad de la población (57.5% en octubre de 2002).

La política económica del primer período apuntó primordialmente hacia la preservación de un tipo de cambio real elevado[6] y estable[7] que vuelva competitivos a los sectores productores de bienes transables, particularmente al sector industrial, dado que los sectores primarios y extractivos tienen elevada rentabilidad y pueden exportarse aún con un tipo de cambio real más bajo. La política monetaria cumplió durante esta etapa un rol central, ya que se encarga simultáneamente de mantener el tipo de cambio elevado –mediante una agresiva política de compra de dólares- y controlar los niveles de

6 Durante el período 2002-2007 el tipo de cambio real se ubicó en promedio un 50% por encima del que regía para los años noventa.

7 Si bien existió una tendencia constante a la apreciación cambiaria –debido principalmente a la suba de precios– el Estado reguló el tipo de cambio nominal de manera mantener la dinámica exportadora.

actividad e inflación. Para contrarrestar el fuerte efecto expansivo de estas compras de divisas y su potencial efecto inflacionario, el Banco Central buscó controlar la cantidad de dinero a través de operaciones de esterilización mediante colocaciones de títulos públicos o letras del propio Banco Central en el mercado local. También la política fiscal cumplió un papel esencial. El superávit fiscal contribuye sustancialmente a absorber el exceso de expansión monetaria causado por la compra de divisas por parte del Banco Central, y medidas como las retenciones a las exportaciones, en paralelo a su importancia fiscal, juegan un rol central en la contención de los precios internos de los productos exportables.

Esta política posibilitó un fuerte crecimiento de la economía juntamente con una expansión del empleo hasta 2007-2008, liderado por la producción de bienes, particularmente la industria. Esta mejora en el empleo tuvo su correlato en la reactivación de la actividad sindical, de las negociaciones colectivas[8] y en un incremento de la cobertura de la seguridad social contributiva[9]. No obstante, la informalidad laboral continuó siendo importante durante el periodo (si bien descendió significativamente) y aquellos trabajadores no registrados van a quedar excluidos de los servicios sociales vinculados a un empleo formal.

Durante esta fase de crecimiento, la idea del gobierno fue, centralmente, que el crecimiento económico resuelva la cuestión social. Problemas como el desempleo, la pobreza, y la redistribución del ingreso hacia los sectores más humildes pasan a depender exclusivamente de la continuidad en el tiempo de la reactivación económica y su derrame hacia los sectores más vulnerables.

Para 2008 los salarios tienden a alcanzar los niveles previos a la devaluación y se inicia un período de reclamos y protestas patronales. Ya no se limita al conflicto con el campo por las retenciones a las exportaciones, sino que a la Mesa de Enlace se suman también las cámaras patronales de la industria y los servicios, expresando su disconformidad frente a la política económica y reclamando "incentivos" al gobierno. Vemos así como el capital busca torcer el rumbo de la política económica a favor de

8 Según datos de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo del MTEySS, los convenios y acuerdos colectivos crecieron desde 150 en 2001 a 2038 en 2010. No obstante, también se señala que no existió un avance real en términos de contenidos ya que en la mayoría de los casos la negociación se concentra en la escala salarial (lo cual se comprende en un periodo inflacionario) y no se avanza en cuestiones vinculadas a las condiciones laborales (Observatorio de Derecho Social, CTA).

9 La cobertura de los trabajadores por parte del sistema contributivo de la seguridad social pasó del 27,9% al 38,9% entre 2003 y 2011 (OIT, 2012).

sus intereses y de preservar los márgenes de ganancia obtenidos durante el periodo de crecimiento iniciado en 2003.

Creemos que el modelo de desarrollo adoptado tiene sus limitaciones desde su concepción. Si bien fue posible aumentar los salarios reales desde 2003, esto fue a causa de lo depreciados que estaban luego de la devaluación[10]. De esta manera entendemos que la desaceleración en los niveles de actividad de 2008-2009 no es producto fundamental de la crisis global, sino que ya en 2007-2008 el modelo comienza a profundizar sus contradicciones mediante una fuerte puja distributiva manifestada por una creciente inflación de precios.

La búsqueda de nuevas bases económicas y sociales para la acumulación de capital durante este período fue también una búsqueda por nuevas formas de intervención estatal que ayudaran a asegurar la valorización del capital y la reproducción de la fuerza de trabajo bajo las nuevas condiciones (Jessop, 2013). No obstante, las políticas sociales durante esta primera etapa posterior a la crisis de 2001-2002 presentan muchas continuidades respecto de la década anterior. El sistema de protección social permaneció fuertemente estructurado en torno al sistema contributivo, mientras que las políticas sociales (y de empleo) se mantuvieron como una fracción menor del gasto social.

5. De la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) a su desarticulación

Una de las primeras medidas del gobierno luego de la devaluación del peso, en una coyuntura signada por una crisis económica y social sin precedentes, fue la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)[11] destinado a jefes y jefas de hogar con hijos de hasta 18 años de edad (o discapacitados de cualquier edad), desocupados y que residan en forma permanente en el país (Decreto 565/2002). Asimismo, el programa extiende su cobertura a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

El PJJHD supuso un cambio fundamental en la lógica que había seguido la política de empleo en Argentina durante los noventa: de múltiples programas focalizados se pasó a un programa de amplia cobertura y reducida condicionalidad (disponible para todo aquel que reuniera los requisitos exigidos), que llegó a sobrepasar los 2

10 Para un análisis del aumento de salarios en el período y los limites estructurales de estos aumentos, ver el capítulo de Barrera y López en este mismo libro.

11 Existe abundante bibliografía que discute el PJJHD desde diferentes perspectivas: Cetrángolo y Jiménez (2003), Monza y Giacometti (2003), Pautassi (2003); Barbeito, Giosa Zuzua y Rodríguez Enriquez (2004); Neffa (2008); entre otros.

millones de beneficiarios durante el año 2003. Sin embargo, fuertemente cuestionado por desincentivar la “cultura del trabajo” desde diversos medios académicos y políticos, va progresivamente abandonando el perfil “universal” que tuvo en sus orígenes (se frena la incorporación de beneficiarios y deja de actualizarse el monto del subsidio).

Podríamos decir que su implementación responde a la multifuncionalidad de la política social planteada previamente, dado que buscaba a la vez: 1) alivianar la grave situación social que afectaba gran parte de la población en esa coyuntura de crisis (función de bienestar social), 2) limitar la tensión social en un contexto de fuerte redistribución de ingresos (vía devaluación) en detrimento de los sectores de menor poder adquisitivo (función de sostén del régimen político y de la cohesión social, de control del conflicto social), y 3) elevar los niveles agregados de consumo para posibilitar la recuperación de la actividad económica (objetivo de acumulación, de sostén del modelo económico).

No obstante, junto con el crecimiento económico y la mejora de los indicadores sociales, el gobierno decide que -dado que ha cambiado el contexto socioeconómico en el que fue creado el PJJHD- es necesario “ordenar” a los beneficiarios para posibilitar el diseño de políticas específicas.

En 2004 el Gobierno de Néstor Kirchner establece que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y de Desarrollo Social elaboren una clasificación de los beneficiarios del PJJHD de acuerdo a las condiciones de *empleabilidad* que reúnan los mismos (MTESS, 2004). De acuerdo a el decreto del MTESS 1506/04 se distinguen dos grupos: aquellos que tienen mayores posibilidades de reingresar al mercado de trabajo, quienes son incentivados a pasar al Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) donde se los dota de herramientas que los ayuden a reinsertarse laboralmente; y quienes “por sus características o condiciones actuales no están en condiciones de reubicarse laboralmente” (MTESS, 2004), que pasan a depender de la asistencia social (Plan Familias por la Inclusión Social), con la obligación de garantizar la salud y asistencia escolar de sus hijos.

¿Pero quién define quiénes son “empleables” y quiénes no lo son? ¿Con qué criterios? La noción misma de *empleabilidad* genera controversias. La concepción más difundida combina actitudes, habilidades y calificaciones de los trabajadores, consideradas indispensables para enfrentar los rápidos cambios en una economía globalizada. También apunta a la responsabilidad individual y a la capacidad de construir y movilizar redes sociales. Cada trabajador

aparece en esta visión como gestor de su propia trayectoria laboral[12] (Pérez 2005; Pérez y Feliz 2010).

Observamos aquí cuatro cuestiones medulares que adelantamos en el apartado teórico. Primero, confirmamos que en un contexto de crecimiento de la actividad económica y del empleo, el gobierno busca "activar" las políticas sociales[13] de manera de incorporar al mercado laboral fuerza de trabajo que se encontraba inactiva. Es decir, estaríamos corroborando que la política social regula la incorporación de fuerza de trabajo al mercado laboral de acuerdo a las necesidades de acumulación del capital. Segundo, se distingue claramente en el ejemplo del PJJHD de qué forma el Estado regula y selecciona quiénes participan del mercado de trabajo y quiénes van a quedar como trabajadores inactivos bajo la órbita de las políticas sociales. Tercero, reconocemos en la obligación que tienen los beneficiarios de garantizar la salud y asistencia escolar de sus hijos la transacción de intercambio de la que nos hablaba Offe (1990), mediante la cual para acceder a la asistencia social, los beneficiarios deben probar no sólo su necesidad sino ser merecedores, es decir, subordinarse a las pautas y normaseconómicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad. Cuarto, dado que prácticamente la totalidad de personas que pasan al Plan Familias (y por lo tanto se encargan de las tareas de cuidado de los hijos y quedan fuera del mercado laboral) son mujeres, también podemos advertir cómo una política social puede ser generadora y moduladora de la propia desigualdad (en este caso entre varones y mujeres), naturalizando e institucionalizando las desigualdades (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998).

En líneas generales, podemos destacar que los programas implementados durante el período continuaron con una lógica de focalización hacia determinados grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. Si bien existió tanto una ampliación presupuestaria como un incremento en la cantidad de beneficiarios totales[14], el

12 Esta visión de la empleabilidad centrada en características del individuo se corresponde con la perspectiva de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OIT y la CEPAL.

13 El SCE es un ejemplo de la activación de políticas pasivas ya que para cobrar la prestación el trabajador desocupado debe participar en actividades de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, de formación, de práctica laboral, de formulación de proyectos de autoempleo y, finalmente, a aceptar las ofertas de empleo que se le propongan (adecuadas a su experiencia y formación).

14 El gasto público social en pesos constantes creció un 89% entre 2002 y 2007, aumentando de $40.500 a $76.708 (en millones de $ de 2001). Una estimación de beneficiarios de políticas sociales, de empleo y de ingresos indica que tras una gran expansión en el año 2003, la cifra de beneficiarios se estanca en 2,5 millones

diagnóstico de los problemas de desempleo y pobreza siguieron estando ligados al déficit de capital humano y la mayoría de las condicionalidades estuvieron destinadas al aumento de la empleabilidad de los beneficiarios. La idea que sustenta la implementación de este tipo de programas es que mientras las políticas macroeconómicas estimulan la demanda de empleo, las políticas sociales dotan a la población más vulnerable de nuevas herramientas para su futura inserción.

En síntesis, durante esta fase las políticas sociales se caracterizaron por otorgar una protección mínima a aquellos hogares vulnerables mientras se esperaba que el crecimiento económico lograra mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo formal. Sin embargo, la receta que parece tener resultados en los primeros años de la post-convertibilidad se torna claramente insuficiente hacia 2007-2008, momento en que se intensifica la puja distributiva, aumentan los conflictos laborales y la economía tiende a desacelerarse.

6. ¿Respuesta ante la crisis o nuevo paradigma de protección social?

Como mencionamos previamente, durante 2008 se desacelera la economía producto de conflictos económicos y sociales internos, a la vez que comienzan a ser evidentes en Argentina los costos sociales de la crisis global. Ya sea a causa de la crisis global (tal como plantean desde el gobierno y grupos afines[15]) o por las limitaciones del propio modelo[16], el contexto económico social ha cambiado. Para 2009 varios miles de trabajadores son suspendidos y otros tantos despedidos, con la consecuente caída en la tasa de empleo y un fuerte crecimiento en la informalidad laboral. Esta crisis económica y política[17] nuevamente pone en cuestión las políticas sociales y de empleo que se están implementando.

La respuesta inmediata del gobierno ante este nuevo escenario tiende a profundizar las intervenciones en el sentido que lo venía haciendo, priorizando el mantenimiento del empleo de trabajadores formales. Un ejemplo de ello es el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que subvenciona a las empresas que puedan acreditar su situación de crisis para que no despidan trabajadores[18].

de beneficiarios promedio hasta 2009, momento en el que sube fuertemente con la implementación de la AUH (Seiffer, et al 2003).

15 Carta Abierta 6, *Pagina/12*, 20 de agosto de 2009.

16 Ver el capítulo Nº 2 de Féliz, en este mismo volumen.

17 Por *crisis política* principalmente nos referimos al conflicto generado por las retenciones agropecuarias (y posterior derrota de la propuesta oficial) y la pérdida electoral del partido gobernante en la provincia de Buenos Aires.

18 Los trabajadores de las empresas adheridas recibían una suma fija mensual

Las que más utilizaron este beneficio fueron empresas medianas y grandes -y no las pequeñas- dado que estas últimas ocupan gran parte de sus trabajadores sin contrato laboral. ¿Por qué se subsidia a medianas y grandes empresas? Vemos aquí las demandas funcionales del proceso capitalista de valorización que menciona Offe (1990), así como la prioridad asignada al sector formal de la economía, denotan la victoria de los grandes capitales en la disputa entre clases sociales en el seno del Estado.

Por otro lado, se anuncia en agosto de 2009 el Plan de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", mediante el cual se propone crear unos 100 mil puestos de trabajo para desocupados en situación de pobreza, esencialmente organizando cooperativas destinadas a realizar trabajos de utilidad social. Con este plan se afirma la idea de activación de las políticas sociales según la cual los beneficiarios de los programas deben realizar alguna contraprestación (un trabajo en este caso) a cambio del dinero que perciben. Se mantiene vigente la idea de que otorgar un plan social (sin contraprestación) desincentiva la "cultura del trabajo" y quienes cobren estos beneficios perderán interés en buscar un empleo. La misma idea que estuvo detrás de la desarticulación del PJJHD y el traspaso de beneficiarios hacia el Plan Familias y el Seguro de Capacitación.

De forma indirecta, se cuestiona la permanencia en el tiempo de la situación de "desocupado" y la posibilidad de que algunos elijan permanecer en esta situación (cobrando un plan social) perdiendo el incentivo a vender su fuerza de trabajo. Aquí nos encontramos con la perspectiva de Offe (1990) acerca de que el Estado debe sancionar las formas de existencia diferentes a la participación en el mercado laboral si quiere garantizar la transformación de la fuerza de trabajo en trabajo asalariado. Sólo el Estado -mediante la política social- regula políticamente a quién se le permite vivir por fuera de la relación salarial y a quienes no.

7. ¿Hacia una nueva política social?

La disminución en los niveles de actividad económica y empleo, conjuntamente con la imposibilidad de reducir el empleo informal, llevaron al gobierno a profundizar las medidas sociales e implementar en Octubre de 2009 mediante decreto presidencial, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante AUH) como un subsistema no contributivo dentro del régimen de

---

no remunerativa de hasta $600 destinada a completar la remuneración correspondiente a su categoría laboral. En junio de 2009, 1.492 establecimientos se habían acogido y existían 84.628 beneficiarios que involucraban un fondo comprometido de $200 millones (MTESS, 2009).

Asignaciones Familiares y bajo jurisdicción del ANSES, destinado a los trabajadores informales y desocupados que no percibieran el seguro por tal condición.

Argentina, tal como el resto de Latinoamérica presenta un sistema de asistencia social truncado ya que, las altas tasas de informalidad dejan sin cobertura a un gran número de trabajadoras y trabajadores que quedan excluidos del régimen de la seguridad social. Luego de varios años de crecimiento económico, un tercio de los trabajadores permanecen en condiciones de informalidad, señal de que no se trata de una anomalía del sistema que podrá absorberse a medida que la economía crezca sino que es funcional al mismo, condición no particular de la Argentina sino propia del capitalismo periférico[19].

Con la implementación de la AUH, el gasto público social en programas sociales y de empleo crece al doble y también se duplica la cifra de beneficiarios que se mantuvo alrededor de los 2.5 millones durante el periodo 2002-2008, alcanzando los 5 millones de beneficiarios en 2009[20].

Dos hechos importantes en el plano político contextualizan el lanzamiento de la AUH. Por un lado, la AUH nace en un contexto de polarización entre el gobierno y la oposición, la cual se constituye como tal a partir de la discusión con las organizaciones patronales agropecuarias alrededor de la Resolución Nº 125 en 2008, la cual fijaba un nuevo esquema de retenciones móviles para las exportaciones del sector. Por otro lado, surge en un contexto de pérdida de peso relativo del oficialismo en el Congreso de la Nación y luego del proceso electoral de junio de 2009, signo de debilitamiento del gobierno. Esto lleva a algunos autores a plantear que el incremento del gasto público es utilizado como una estrategia de recomposición de hegemonía, esta vez, a partir de elevar el gasto en asistencia social (Seiffer y otros, 2012).

La AUH mantiene importantes similitudes con otros programas de transferencia de ingresos implementados con anterioridad[21] lo que

19 El no registro cae del 43,8% en 2003 al 36,4% en 2010; sin embargo, al observar las cifras en términos absolutos, los trabajadores no registrados aumentan de 4.100.000 (2003) a 4.600.000 en 2010 (CEPED, 2011). Es decir, que se observa una baja en términos relativos pero un alza en términos absolutos.

20 Seiffer y otros (2013) vinculan el crecimiento en el Gasto Púbico social a la apropiación de la renta por parte del Estado, principalmente a partir de las retenciones a las exportaciones, en particular de soja.

21 Las similitudes se basan en la exigencia de contraprestaciones sobre educación y salud para los niños de los hogares en situación de vulnerabilidad, contraprestaciones destinadas a cortar con la transferencia intergeneracional de la pobreza, haciendo que los niños aumenten su capital humano y se encuentren en el futuro en una mejor situación que sus padres para enfrentar las condiciones

lleva a varios autores a considerarlo como un programa de transferencia monetaria condicionado (entre otros, Lo Vuolo 2009; Lozano y Raffo 2010) mientras que para otros (Roca, 2010, 2011; Bertranou, 2010; Mazzola, 2012) la amplitud de su cobertura lleva a que se lo considere un derecho social asociado al empleo informal de bajos ingresos. También suele mencionarse la *universalidad* de la AUH, aunque en realidad se trata de un programa autofocalizado de amplia cobertura dado que su alcance no se extiende a toda la población de Argentina, sino a aquellos que cumplen con determinados requisitos.

La particularidad de la AUH, que lo diferencia de otros PTMC implementados, es que se incluye como parte del componente no contributivo del sistema de la seguridad social, lo que lleva a algunos autores a plantear su carácter híbrido y a posicionarla como un punto intermedio entre los PTMC tradicionales y una nueva configuración de políticas sociales (Pautassi, Arcidiacono y Stranschoy, 2013).

Con la implementación de la AUH se reconoce, desde los dispositivos de políticas públicas, el carácter segmentado del mercado de trabajo argentino y la imposibilidad de resolverlo a partir del crecimiento económico. De este modo se busca dar respuesta a aquellos riesgos sociales que los trabajadores informales no tienen cubiertos, a la vez que parece reconocerse el fin de la promesa keynesiana de un empleo asalariado formal por tiempo indeterminado y protegido por el sistema contributivo de la seguridad social.

No obstante, dado que uno de los objetivos de este tipo de programas es la reducción de las desigualdades entre trabajadores registrados y aquellos que no lo están, llama la atención la exigencia de realizar contraprestaciones a los beneficiarios del programa pero no a aquellos que pertenecen al sistema contributivo. Nuevamente observamos el componente represivo de la política social, es decir, la asignación de una asistencia monetaria a cambio del cumplimiento de ciertas pautas de conducta "sociales" que los otros sectores pueden no cumplir.

En la misma línea de la AUH se lanza en enero de 2014 el programa PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina) destinado a jóvenes de 18 a 24 años, uno de los grupos etarios más golpeados por los vaivenes del ciclo económico. Su objetivo es mejorar los ingresos de aquellos jóvenes que se encuentran desocupados o en situación de informalidad, lo que indica nuevamente el reconocimiento del gobierno de que el mercado no podrá resolver -al menos en el corto plazo- los problemas de empleo de este grupo. Su contraprestación es la participación en instituciones educativas

fluctuantes del mercado laboral (véase Brown y Pérez, 2013).

formales (secundarias o universitarias) y acreditar visitas periódicas al sistema de salud, por lo que podría considerarse una extensión de la AUH para aquellos beneficiarios que cumplen los 18 años.

La implementación de estos programas (AUH y PROGRESAR) en un contexto de desaceleración económica y de caída de la creación de empleo puede entenderse, además de una estrategia de recomposición de poder político, como una forma de regular la oferta de fuerza de trabajo, descomprimiendo la presión que miles de trabajadores –los jóvenes de entre 18 y 24 años y los padres de los beneficiarios de la AUH[22]- ejercen sobre el mercado laboral. Además, se puede observar una diferente lógica en la contraprestación, dado que no se busca prioritariamente[23] incentivar la rápida (re)inserción de los jóvenes al mercado de trabajo (como lo hacía -por ejemplo- el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo implementado 6 años antes), sino que se estimula principalmente la terminalidad educativa. Si bien continúa vigente la lógica de aumentar el capital humano de los jóvenes, la misma ya no estaría ligada a la inminente inserción laboral[24].

Nuevamente, podemos destacar cómo la política social busca regular la oferta de fuerza de trabajo: durante la primera etapa analizada (de recuperación económica y crecimiento del empleo) la política social es de acceso más restringido (la cantidad de beneficios es menor) y las contraprestaciones exigidas se vinculan con mantener a la fuerza de trabajo ágil para su próxima inserción en el mercado de trabajo (estimulan la capacitación para el empleo y desestimulan la permanencia en la política social a partir de programas con cuantías decrecientes y permanencias limitadas en el tiempo); mientras que, a partir de 2007, con la caída en la tasa de creación de empleo y el incremento de suspensiones y despidos, la política social aumenta significativamente su cobertura y se extiende en tanto "área de captación" de la fuerza de trabajo, los programas implementados se vinculan en mayor medida con el mantenimiento

---

22 Pautassi *et al* (2010) plantean que la restricción a la cantidad de hijos que beneficia la AUH demuestra que los destinatarios del programa no son efectivamente los hijos sino sus padres.

23 Los perceptores pueden participar de las acciones del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social que les permite acceder a acciones de capacitación laboral y formación para el empleo, pero esta participación no es obligatoria como sí lo es el componente educativo formal y de salud.

24 Mientras en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se garantizaba el beneficio por un máximo de 18 meses (como forma de desincentivar la permanencia en el programa, o, en otras palabras, el asistencialismo), ahora la prestación caduca por un criterio formal (cuando el joven cumple los 24 años) independientemente de cuánto tiempo haya sido beneficiario.

de ingresos y de niveles de consumo, alejándose de la dinámica del mercado laboral y estableciendo contraprestaciones relacionadas a la educación y la salud.

Algunos autores (Cortés y Kessler, 2013) señalan que estos programas inaugurarían una nueva etapa dentro del sistema de protección social argentino, la cual se caracterizaría por impulsar la paridad de derechos para aquellos que no participan del sistema contributivo de la Seguridad Social y por volver a instalar la noción de derechos ligados a la ciudadanía y la idea de universalidad.

Si bien estas medidas extienden la cobertura social a nuevos grupos -los trabajadores informales, los jóvenes-, la implementación de estos programas genera un sistema de protección dual: diferencia la protección de los trabajadores formales de los informales. Esto se condice con la persistencia de un mercado de trabajo segmentado, caracterizado por una alta informalidad. Advertimos aquí que la política social no sólo intenta corregir o compensar la desigualdad que se produce originariamente en el mercado laboral -entre trabajadores formales y aquellos que no lo son-, sino que también modulan e institucionalizan la propia desigualdad (por ej. al exigir contraprestaciones a unos y no a otros).

Esta reorientación de la política social hacia una mayor cobertura permitiría estimular el consumo en el mercado interno, reactivar la economía y contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo sin necesidad de subir los salarios (más allá de los aumentos en la productividad), manteniendo de esta forma la competitividad de la economía[25]. En este sentido, el aumento del gasto público en políticas sociales cumpliría las dos características planteadas por Katz (2014) al postular la variante progresista del neodesarrollismo: redistribuir ingresos y fomentar el consumo, en este caso de sectores que se encontraban mayoritariamente excluidos de este último.

8. Consideraciones finales

En el presente artículo hemos analizado los cambios ocurridos en las políticas sociales en Argentina a partir del año 2003. La crisis y posterior salida de la convertibilidad supuso un cambio en modelo de acumulación en el espacio de la economía argentina. Ese cambio incluyó modificaciones en las políticas públicas orientadas a mediar las relaciones entre el capital y el trabajo, particularmente lo referido a las políticas sociales.

---

25 Recordemos que la suba salarial genera pujas distributivas que redundan en suba de precios y una apreciación del tipo de cambio real, lo que tiende a dificultar la competitividad de muchas industrias

La clasificación de beneficiarios de acuerdo a la empleabilidad y la bifurcación del PJJHD luego de superada la crisis de 2001-2002 sigue, tal como lo hizo en periodos anteriores, las sugerencias de los organismos internacionales en el sentido de activar e individualizar las políticas públicas de empleo a través de la imposición de actividades a los desocupados. Entendemos que el enfoque de la empleabilidad predominante está fuertemente relacionado a diversas variantes de la escuela neoclásica (Capital Humano, *Job search*), y como tal, al individualizar las situaciones, "culpa" al propio trabajador -sus calificaciones, competencias, actitudes- por su situación de pobre, desempleado y/o informal.

Durante una primera etapa las políticas sociales se caracterizaron por otorgar una protección mínima a aquellos hogares vulnerables, mientras se esperaba que el crecimiento económico mejore las condiciones de acceso de mercado de trabajo formal. Sin embargo, hacia el año 2007 se intensifica la puja distributiva, la economía se desacelera y el gobierno asume la imposibilidad de resolver los problemas sociales solo vía crecimiento económico.

En líneas generales, se refuerza la idea de vincular el otorgamiento de subsidios al fomento de la relación beneficiario-mundo laboral, en la búsqueda que los beneficiarios adquieran normas y valores que consoliden y naturalicen la relación asalariada.

Con la implementación de la AUH parece haber un cambio en las características que adoptan las políticas sociales, al incorporar programas sociales al sistema no contributivo de la seguridad social y ampliar significativamente la cobertura, duplicando el número de perceptores de políticas sociales que alcanzan los 5 millones de beneficiarios.

La transferencia de ingresos hacia los sectores de menores ingresos reactivó el consumo interno que había mermado producto de tensiones económicas internas y los efectos locales de la crisis global. A su vez, también buscó ser una estrategia de legitimación política frente a la derrota electoral de 2009.

¿Estamos ante un cambio de paradigma en el manejo de la protección social? Quienes defienden esta postura tienden a invisibilizar procesos de "hibridación" de las políticas sociales donde coexisten políticas que siguen diferentes perspectivas: programas que señalan alguna deficiencia de los beneficiarios que los lleva a encontrarse en su situación de necesidad (por ej. aquellos que apuntan a la escasez de capital humano de los beneficiarios como causa de su situación de falta de empleo y pobreza) frente a otros que tienen una concepción más global de la cuestión social, vinculada

a inequidades propias del funcionamiento del sistema económico.

Parecen convivir entonces dos perspectivas de PTMC distintas: por un lado, aquella que prioriza la activación de los programas sociales -paradigma que continúa del periodo anterior y tiende a profundizarse en la propuesta de algunos programas-; y otra, que busca equiparar "derechos" entre diferentes grupos de trabajadores -como es el caso de la AUH- aunque no logra superar este desafío y termina mejorando ciertas condiciones, sin resolver los problemas de segmentación que caracteriza al mercado de trabajo argentino.

Bibliografía

A.A.V.V. (2012). "Introducción", en, *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea.* Edit. El Colectivo, Buenos Aires.

Adelantado, J., Noguera, J. y Rambla, X y Sáez, Ll., (1998), "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica" en *Revista Mexicana de Sociología* 3/98 Año LX Número 3, México: Universidad Autónoma de México.

Adelantado, J., Noguera, J. y Rambla, X. (2000) "Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales". En Adelantado, J. (Coord) *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España.* Barcelona. Icària-UAB. Pág. 23-61.

Barbeito Alberto, Giosa Zuzua Noemí y Rodríguez Enriques, Corina (Agosto 2004): *La cuestion social en la Argentina y el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.* Argentina-OIT.

Bertranou, F. (2010) "Aportes para la construcción de un Piso de Protección Social en Argentina: El caso de las Asignaciones Familiares". Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa OIT, Buenos Aires.

Bonoli, G; (2010), "The Political Economy of Active Labour Market Policy". REC-WP Working Papers on the Reconciliation

of Work and Welfare in Europe No. 01/10. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1561186 or doi:10.2139/ssrn.1561186

Bonvecchi, A. Y Smulovitz, C. (2008): “Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social”, en Cruces, G (comp.) *Los Programas Sociales En Argentina Hacia El Bicentenario: Visiones y Perspectivas*. Banco Mundial, Buenos Aires.

Bresser Pereira, L. C. (2007). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, Revista *NUEVA SOCIEDAD* No 210, julio-agosto de 2007, ISSN: 0251-3552

Brown, B. y Pérez, P. (2013). “¿La condicionalidad como nuevo paradigma de la política social en América Latina?” Jornadas de Economía Crítica. Mendoza, 2013.

Campos L., Gonzalez M. y Sacavini M. (2010). “El mercado de trabajo en los distintos patrones de crecimiento”. *Realidad Económica* 253, Buenos Aires.

Cecchini, S. y Martínez R. (2012). “Protección Social Inclusiva en América Latina. Una Mirada Integral, un Enfoque de Derechos” (LC/G.2488-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.

Cetrángolo O., Jiménez J. (2003) “El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados”, Proyecto “Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina” Argentina-OIT.

Cortés, R. y Kessler, G. (2013) “Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)”, en *Revista de Indias*, Madrid; vol. 73 p. 239 – 264

Cortez, R. y Marshall, A. (1991). “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”. Revista *Estudios del Trabajo* N 1, Buenos Aires.

CTA (2014). *Informes del Observatorio de Derecho Social*, Disponibles en http://www.obderechosocial.org.ar/.

Feliz, M. (2012). “Proyecto sin clase: crítica al neoestructuralismo como fundamento del neodesarrolismo”. En, *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la argentina contemporánea.* Ed. El Colectivo, Buenos Aires.

Feliz, M. y Pérez, P. (2007) “¿Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad”.

En, *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina* (Boyer y Neffa, coord.). Miño y Dávila, Buenos Aires.

Filgueira, F. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada". En *Ciudadanía y política social*, (Roberts Ed.) FLACSO/SSRC, San José.

Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. CEPAL. Febrero 1996.

Jessop, B. (2003).*The future of the capitalist state*. Polity.

Jessop, B.: "Política Social, Estado e "Sociedade"", *SER social*, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul. / dez. 2013

Katz, C. (2014). *Concepciones social-desarrollistas*. Disponible en http://www.alainet.org/es/active/78765

Lo Vuolo, R. M. (2009). "Asignación por Hijo Análisis de Coyuntura", *CIEPP*, 21, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Lozano, C. y Raffo, T. (2010) "Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa "Asignación universal por Hijo para la Protección Social" en sus primeros 4 meses de implementación", Mimeo, Idep-CTA.

Mazzola, R. (2012) *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Prometeo, Buenos Aires.

Monza A., Giacometti C. (2003) "Los beneficiarios del Plan Jefas y jefes de Hogar" Argentina-OIT.

MTESS (2004). "Segunda evaluación del programa Jefes de Hogar. Estudios Trabajo, ocupación y empleo".

Neffa, J. (2008). *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

Offe, C. y Hindrics, K. (1985). "The Political Economy of the Labor Market". In, Offe Disorganized Capitalism: *Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge, Polity Press, 10-51.

Offe, Clauss. (1990). "La política social y la teoría del Estado". En, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.

Pautassi, L. (2003) "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*. Chile – OIT.

Pautassi, L., Arcidiácono P. y Straschnoy M. (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de

derechos". Santiago de Chile: Cepal.
Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Royo, L. (2010) "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política", en *Informe anual de derechos humanos 2010*, CELS.
Pérez P. y Feliz, M. (2010). "La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina" (en colaboración con M. Feliz). Revista *Ser Social*, Brasilia, v.12 n.26, Brasil. ISSN 14156946
Pérez, P. (2005). "Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad". En, *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos en la postconvertibilidad*. Editorial Asociación Trabajo y Sociedad / CEIL-PIETTE-CONICET. ISBN 987-22634-0-X, Buenos Aires, diciembre de 2005.
Roca E. (2011), "Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares", en *Revista Debate Político*, Argentina. Pag 30-46.
Roca, E. (2010) "Ingreso Universal por Hijo para protección social". Presentación en: Workshop Internac. "Compartiendo experiencias innovadoras sobre el piso de protección social", Centro Internacional de Formación, OIT, Turín, 8-9 de julio
Santos, C., Narbondo, I., Oyhantçabal, G. y R. Gutiérrez (2013). "Seis tesis sobre el neodesarrollismo en Uruguay". Revista *Contrapunto* Nº2. Extensión Universitaria
Seiffer, T.; De Luca, R.; Kornblihtt, J. (2012) "Gasto social y consolidación de la sobrepoblación relativa en Venezuela durante el chavismo (1998-2010)". *Revista de Estudios Sociales*; Año: 2013 p. 158 – 176.
Thwaites Rey, M.; Castillo, J. (1999). "Poder estatal y capital global: los límites de la lucha política". En: *Tiempos violentos; Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. (Comp. Boron, Atilio A.; Gambina, Julio; Minsburg, Naum) Coleccion CLACSO - EUDEBA, Buenos Aires.
Valencia Lomelí, E. (2003). "Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión". En, *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, núm. 1, enero-abril, 2003, pp. 105-133. El Colegio de México, A.C., México.
Vilas, C. (2012). "Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma?" Disponible en http://cmvilas.com.ar/index.php/7-novedades/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma

6. Acerca de la sustentabilidad y racionalidad del modelo productivo hortícola platense

Matías García

1. Introducción

El Cinturón Hortícola Platense ha mostrado un crecimiento económico, productivo, tecnológico y comercial irrefutable e ininterrumpido, desde su nacimiento en torno a la ciudad capital bonaerense hasta la actualidad. Dicho crecimiento fue lento en sus inicios (1882-1940) y acelerándose al comenzar la segunda parte del siglo XX, muestra ya en 1990 una consolidación como sector hortícola a nivel provincial.

En los últimos 25 años, a ese crecimiento cuantitativo se le suma una diferenciación cualitativa, expresada en una mejor calidad del producto y ampliación del período de oferta. Esta diferenciación cuali y cuantitativa da como resultado un aumento en el número de quintas, más productores, mejor calidad del producto ofertado, mayor competitividad, incremento de la tecnología e innovaciones en un área limitada -La Plata-, posicionándose así como la región hortícola más importante del país. Dicha evolución, *a priori* podría ser considerada como exitosa, resultando además lógico su análisis para su eventual replicación. Sin embargo, el propósito del presente trabajo busca exponer las consecuencias poco visibles de este modelo, paso necesario para discutir su sustentabilidad, racionalidad y razonabilidad.

En este sentido, la estructura del trabajo se inicia describiendo los tres pilares que sostienen al "exitoso" modelo hortícola platense. A continuación, se detallan las consecuencias del mismo, no sólo localmente, sino también a nivel regional y nacional, analizando además su comportamiento de exacerbación cíclica. Con dichos

elementos se discute la sustentabilidad, racionalidad y razonabilidad del modelo y de los sujetos que lo impulsan o defienden, para finalmente reflexionar acerca de la existencia de un problema político y ético, sin solución técnica.

2. Fundamentos del "exitoso" modelo

El modelo productivo platense se asienta en tres pilares que le brindan competitividad: el rol del horticultor boliviano, la explotación de la fuerza de trabajo y la tecnología del invernáculo.

2.1. El horticultor boliviano

El horticultor boliviano es el actor principal de las transformaciones en la horticultura platense. Este sujeto efectúa una movilidad geográfica -de Bolivia hacia el Área Hortícola Bonaerense- y una movilidad social -de campesino a productor capitalista con rasgos campesinos-, con un pasaje previo como semiproletario y con una tendencia a convertirse en capitalista puro -de origen campesino- (García, 2011).

Esta última parte del proceso ocurre en un tiempo y en un espacio relativamente acotado, en un contexto político y económico propicio, junto a un espacio organizativo (enclave étnico) favorable que, en interacción con una serie de estrategias -domésticas, productivas y comerciales- que combinan elementos capitalistas y campesinos, dan por resultado un proceso de acumulación, diferenciación y ascenso social. Veamos algunas de las estrategias y su particular combinación.

Si bien en los primeros estadíos de la *escalera boliviana*[1] la **contracción del consumo** lejos de ser una opción es una imposición, dicha práctica no se modifica sustancialmente en peldaños superiores, persistiendo como estrategia tendiente a lograr una mayor acumulación. Las condiciones (paupérrimas) de la vivienda tanto del peón, del mediero y del productor boliviano son una constante, cuyas causales varían en el tiempo. La misma responde a la precariedad del trabajo (en su condición de peón y de mediero) y la de la tierra (en su rol de productor-arrendatario), aunque se enmarca en una estrategia que privilegia el gasto en la Unidad de Producción antes que en la de Consumo.

Similar al caso de la contracción del consumo, la **explotación de la mano de obra** fue una imposición en los primeros estadíos de la *escalera*, en un marco de precarización, desprotección

1 La "escalera boliviana" es la metáfora con que se modeliza el ascenso social y económico logrado por los horticultores bolivianos en los últimos 20 años. Esta diferenciación comienza desde el peldaño de peón, pasando por la mediería, alcanzando luego el status de productor y, en forma cada vez más notoria, mostrando avances en el eslabón de comercialización (Benencia, 1999).

y aprovechamiento del que hacían uso parte de los productores. Más allá de esto, siendo el único factor de producción disponible durante mucho tiempo, su uso intensivo autoimpuesto (**autoexplotación**) resultó una estrategia medular en el proceso de ascenso social, asociado tanto a la no concepción del trabajo como factor independiente, medible y con una valorización subjetiva, atada a unas pautas culturales que se modifican, como así también a la concepción de que el esfuerzo físico directo es la única forma de lograr el progreso, teniendo como estímulo y espejo la evolución de otros paisanos de la zona. Dicha estrategia persiste en todos los estratos, y significa además un claro quiebre con el postulado de Chayanov (1985: 56) en cuanto a que el trabajo del campesino persigue como fin la satisfacción de sus necesidades.

Por último, la estrategia de la utilización de la **mano de obra familiar** tiene el doble objetivo de ofertar una mayor cantidad de este recurso totalmente flexibilizado, sumado al ahorro del costo de la contratación de mano de obra externa. Esto último se hace más elástico en los estratos más altos de la *escalera boliviana*, invariablemente a través de la contratación de "paisanos"[2] bajo la modalidad de asalariado, mediero o "tantero". Pero lo más destacable de este último comportamiento, es que la contratación de la mano de obra no tiene un fin de suplantación sino de complementación, con el propósito de hacer frente a un crecimiento de la producción y/o que algún familiar pueda dedicarse a nuevas tareas que requieren mayor confianza, tales como la comercialización. Esto a su vez comienza a erosionar otra típica característica campesina, como es el nivel simple de división social del trabajo dentro de la unidad productiva.

Es para destacar de este sujeto la persistencia de la autoexplotación, el uso intensivo y no remunerado de la mano de obra familiar, como así también la contracción del consumo y el privilegio de la inversión en la Unidad de Producción antes que en el consumo durante los diferentes peldaños de la *escalera boliviana*, aun tras importantes niveles de acumulación.

2.2. La explotación de la fuerza de trabajo

Es indudable la importancia del trabajo en cualquier actividad productiva. Esto se acentúa en una actividad intensiva en general (como la hortícola) y platense en particular (por el invernáculo), adquiriendo un rol central en la suerte o evolución de dicho sector. Las variables que unifican a la mano de obra son su **origen**

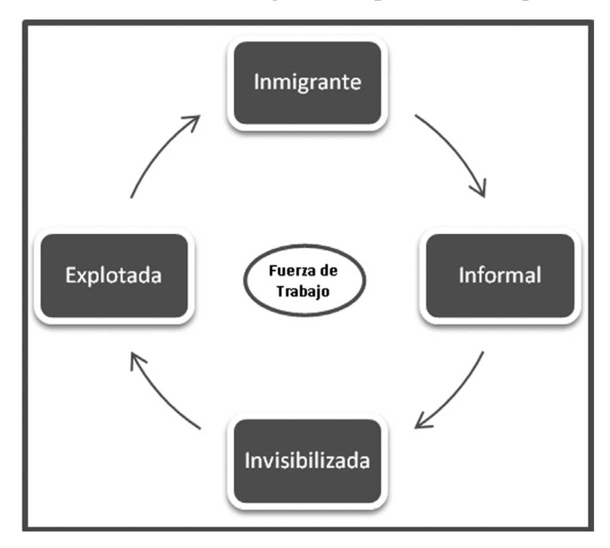
2 Y generalmente con algún tipo de lazo familiar o por lo menos del mismo municipio o provincia del ahora productor boliviano.

mayoritariamente migrante, sus pésimas condiciones laborales y paupérrimas remuneraciones.

Una de las principales consecuencias de estos cambios se visualiza en la prácticamente **total precarización del trabajo en la horticultura platense**.

Es la condición de migrante (muchas veces en forma irregular) la que genera aceptación a condiciones rechazadas por gran parte de los trabajadores locales. La entereza física ante la dureza de las condiciones de trabajo y la capacidad de resistir privándose de los consumos definidos localmente como elementales (Archenti, 2009), son elementos asignadas a los horticultores bolivianos -quien ocupa el lugar que anteriormente cumplía el italiano, o en menor medida, el español y portugués- que posibilitan una significativa extracción del plusvalor. En interacción, aparece la invisibilidad del sector como agravante de un circulo vicioso que no hace más que incrementar la explotación (Ver Figura N°1).

Figura N°1. Articulación de los elementos que caracterizan a la fuerza de trabajo en la horticultura en general, platense en particular.



Fuente: *Elaboración propia.*

Iniciándose en cualquier punto, se puede describir que la situación de migrante en condiciones irregulares lo obliga a recurrir a trabajos informales y, por ende, al margen de las regulaciones existentes, lo que hace que la actividad se invisibilice para ocultar tal situación.

En el caso de la horticultura platense, se habla de la "triple informalidad": laboral, migratoria y fiscal. La invisibilidad hace que el Estado como ente regulador sea visto más como un problema que como una solución, situación que posibilita una mayor explotación. Y esto se espiraliza ya que esta mayor explotación sólo es aceptada por trabajadores migrantes.

Es esta posibilidad de explotación sobre la cual se asienta una parte importante de la **competitividad platense**, por cuanto se naturalizan jornadas más largas, intensivas y con retribuciones hasta menores al valor de la fuerza de trabajo. Así impone su producción con bajos precios, gracias también a estos artificiales y reducidos costos de la mano de obra, en interacción con la tecnología del invernáculo que incrementa la productividad y la calidad comercial.

2.3. El invernáculo

No puede faltar el otro pilar de la expansión y diferenciación platense: el invernáculo. El mismo tiene toda una serie de ventajas, que a su vez se ven potenciadas por la interacción con las estrategias de los horticultores bolivianos y la explotación de la fuerza de trabajo.

La producción bajo cobertura se inicia en los años '80, pero se impone con fuerza en los años '90. Allí, el contexto político y económico generó y posibilitó en el sector hortícola de la capital bonaerense la opción tecnológica como una estrategia ante una sobreoferta en el mercado de hortalizas. Tras la devaluación del 2002, dicha opción se potencia aun más en la región platense, si bien el contexto era diferente. La notable incorporación de invernáculo en la horticultura local es una variable de diferenciación no sólo a nivel regional (es responsable de más del 90% de los invernáculos del Área Hortícola Bonaerense) sino también nacional (posee el 50% de la superficie bajo cubierta del país).

Dicha tecnología no se sesga simplemente a un cultivo bajo una cobertura plástica. El invernáculo es la condensación de un proceso de modernización agrícola que incluye cambios en el manejo, en la mano de obra, en la demanda y dependencia de insumos, entre otros (Selis, 2000). En cuanto a sus ventajas específicas, se resalta: *i*) calidad de producto (lo que implica no sólo un mejor precio vs. una hortaliza "a campo", sino que además posibilita la concreción de la venta del producto, no garantizada en un mercado siempre cercano a la saturación); *ii*) sobreprecios por oferta en períodos de baja producción; *iii*) una más rápida circulación de capital y uso más eficiente de los medios de producción, ya que los mismos no se

sesgan al período estival sino que se puede producir todo el año; y *iv*) una productividad que permite diluir los mayores costos totales aportando al mercado un producto de "calidad" a precios difícilmente competitivos para el resto del Área Hortícola Bonaerense, y más aun, para las regiones extra-bonaerenses, las cuales poseen un significativo costo de transporte.

Esta diferenciación que resulta ya una característica distintiva de La Plata, tal vez no permitió la acumulación (al menos en los '90), pero sí la posibilidad de persistencia en el sector productivo hortícola. Post-2002, resultaría indispensable para la expansión a nivel quinta y regional. Y esta expansión traería consigo cambios en el abastecimiento del principal mercado del país (Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense -GBA-).

3. Consecuencias del "exitoso" modelo

El modelo productivo platense entonces sigue haciendo usufructo de las ventajas comparativas del cinturón verde (cercanía al mercado), y lo potencia con características de alta inversión tecnología y explotación de la fuerza de trabajo. Dicha combinación, de la mano de estrategias adoptadas por el horticultor boliviano, llevaron a la horticultura platense a una expansión productiva y diferenciación, con impacto en la estructura agraria hortícola local, regional y nacional.

3.1 Impacto a nivel nacional

A un encuentro organizado por la FAO en Rosario (año 2009) concurrieron los referentes hortícolas de las principales regiones del país: Rosario, La Plata, Mar del Plata, Santa Fe, Mendoza, Chubut, entre otros. Al hacer un FODA (Fortalezas, Obstáculos, Debilidades, Amenazas), prácticamente todas las regiones identificaron como una "amenaza" la producción platense, que competía no sólo en el mercado del GBA sino también con sus propios mercados de cercanía. Y más aun, estos referentes destacaban a la horticultura platense como un modelo a seguir.

Así, el modelo platense no sólo ganó espacio en el gran mercado bonaerense, sino que también logró -a través de su producción, calidad y precios- ampliar los destinos de comercialización a regiones no sólo lejanas, sino que otrora difíciles y hasta imposibles de ingresar, tales como la ciudad de Santa Fe, Rosario y la Costa (área de influencia de Mar del Plata) convirtiendo a su producción en una amenaza aun para provincias como Mendoza (Ferratto et al., 2010).

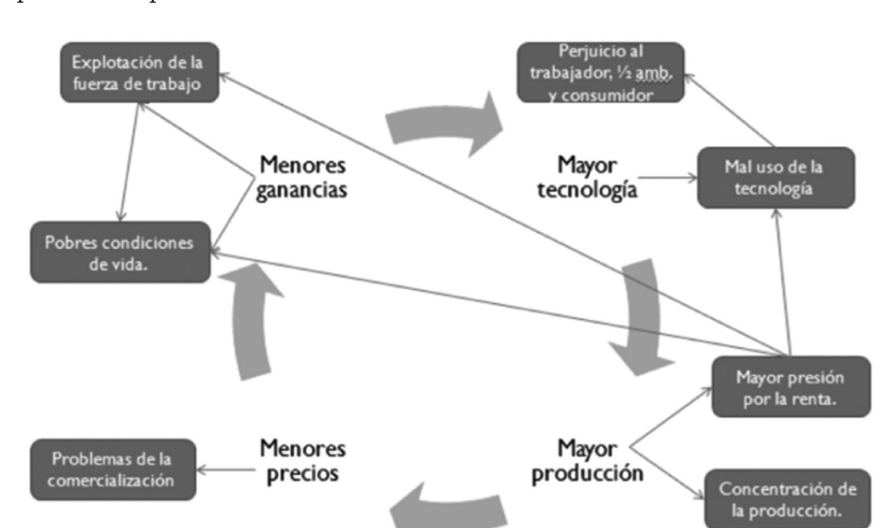
3.2 Impacto a nivel regional

El incremento de la competitividad afectó aun en mayor medida al AHB, en donde las estrategias claramente diferenciales en juego fueron responsables de la desestructuración del viejo Cinturón Hortícola Bonaerense (entendido como espacio homogéneo de producción y comercialización) y de la reestructuración del Archipiélago Hortícola (entendido como espacio heterogéneo, en donde la producción y la comercialización, se separan espacialmente aunque mantienen una interrelación) (Le Gall & García, 2010). Así la producción se limita a su zona Sur -La Plata- responsable de más del 72% de la oferta del área, mientras que el resto deja de producir y se especializa en la comercialización de las hortalizas que produce La Plata.

3.3 Impacto a nivel local

Estos efectos no se restringen a lo “externo”, afectando en forma diferencial al interior de la región platense según el nivel tecnológico y capital acumulado de cada establecimiento hortícola. La presión competitiva y la puja por el valor generado resulta mayor sobre las quintas más pequeñas, cuestión que genera, a su vez, una mayor explotación de la mano de obra (con sus consecuencias en las condiciones de trabajo y de vida), menores ingresos y desaparición de las quintas menos “competitivas”, además de un uso más intensivo (y degradante) de los bienes comunes. Este modelo tiene un funcionamiento en espiral, por cuanto la mayor tecnología genera una mayor producción, que reduce los precios (que no necesariamente llega al consumidor) y en consecuencia las ganancias, lo que induce a una mayor incorporación tecnológica que reinicia y potencia el ciclo. Cada una de ellas tiene a su vez desprendimientos, tales como que un incremento en la producción genera tanto una concentración de la producción como una mayor presión por la apropiación del valor vía la renta. Esta última a su vez impacta en las condiciones de vida (de productores y trabajadores) y en la explotación de los bienes comunes y de la fuerza de trabajo (familiar y extrafamiliar), que a su vez repercute en las condiciones de vida (Ver Figura N°2).

Figura Nº2. Articulación e interacción de las problemáticas del modelo productivo platense.



Fuente: *Elaboración propia.*

Desde un punto de vista liberal, no faltará quien argumente que este proceso normal del capitalismo generará un predominio darwiniano de las explotaciones más "fuertes", resultando un sistema más "eficiente", prevaleciendo los más "aptos", obteniéndose un producto más barato, beneficiando así al consumidor. Lo que deberíamos preguntarnos es si este modelo beneficia realmente a la sociedad (platense, regional y/o nacional), es sustentable y posibilita vivir bien.

4. Sustentabilidad, racionalidad y razonabilidad del modelo y de los sujetos

4. 1. La sustentabilidad del modelo

Surge en forma evidente la fragilidad de los pilares expansivos y competitivos, y la limitada sustentabilidad (productiva, ecológica y social) que presenta el modelo de la horticultura platense. Y que su profundización por parte de los diferentes sujetos y su modelización y/o idealización (como insinúan los representantes de otras regiones hortícolas del país, además de no pocos técnicos, investigadores y funcionarios), no parecería poseer lógica alguna.

4. 2. La racionalidad y razonabilidad del modelo

La "racionalidad" y la "razonabilidad" son utilizados frecuentemente como sinónimos[3]. Sin embargo, suelen distinguirse, reservando la "racionalidad" como juicio de evaluación de una decisión bajo criterios de lógica, y la "razonabilidad" como criterio con un carácter más ético o subjetivo.

Podríamos definir lo racional como la elección óptima de unos medios para alcanzar determinados fines. Por ejemplo, si pretendiéramos aprobar un examen, un accionar racional comprendería planificar el estudio, buscar un lugar con tranquilidad y buena luz, buscar la bibliografía, utilizar técnicas cognitivas, etc. Claro está, que el proceder racional no implica que los fines a los que se arribe sean los mejores o los correctos. La cuestión para nada menor, es acerca de los fines hacia los que se encamina una actuación racional[4].

El concepto de razonabilidad es aquel que hace referencia a la pertinencia de los fines. La razonabilidad no incluye a la racionalidad, aunque se entiende que es más importante. Por caso, una persona puede proponerse fines muy sensatos, pero bien puede carecer de la suficiente o necesaria racionalidad para llevarlos a cabo; también lo contrario puede ocurrir, cuando existen programaciones muy racionales para proyectos muy poco razonables.

La racionalidad del modelo se pone en cuestión al analizar los medios que lo sostienen:

- Alto gasto energético y dependencia externa.
- Degradación de bienes comunes y contaminación ambiental, de trabajadores y consumidores.
- Condiciones de vida paupérrimas.
- Condiciones de trabajo precarias y remuneraciones paupérrimas.
- La razonabilidad del modelo se critica en base a un modelo que muestra como fin una competitividad:
- Responsable de la desaparición de producciones en el AHB y aun de cinturones hortícolas del interior del país.
- Una competencia en urbes del interior con costos de transporte antes inexistentes.
- Una oferta de hortalizas locales obtenida en forma forzada, que sólo

3 Incluso el Diccionario de la Real Academia les reserva una acepción común: "conforme a la razón".

4 Podría ser que decidiéramos aprendernos de memoria el diccionario de la Real Academia Española, y que eligiéramos para ello los medios más adecuados, planificando cuidadosamente el tiempo, los intervalos de repaso y un sinfín de etcéteras, de forma que nuestro accionar sería de lo más racional, aunque no por ello dejaríamos de pensar que el fin escogido (aprender de memoria aquel diccionario) es decididamente poco razonable, por no decir estúpido.

reemplaza un antiguo abastecimiento proveniente de otras regiones.

En este sentido, llama la atención la valoración positiva que tiene un modelo irracional y poco razonable como el hortícola platense, por parte de investigadores, técnicos y aun productores de otras regiones.

4. 3. La racionalidad y razonabilidad del sujeto

Lo que aún quedaría por analizar es la racionalidad y razonabilidad de los sujetos de la producción. La lógica que guía a su accionar (razonabilidad) es su persistencia como productor y eventualmente su acumulación para alcanzar una situación de mayor holgura, logrando reducir la contracción del consumo, comprar la tierra, mejorar a vivienda. Razonabilidad sin resquicios para la crítica. Diferente situación tendría, a priori, su racionalidad, por cuanto su accionar le genera múltiples perjuicios en forma directa e indirecta. Pero, ¿es irracional el comportamiento del sujeto de la producción?

Para ello es oportuno recordar un pequeño libro escrito en 1832 por el profesor de economía política, William Forster Lloyd (Lloyd, 1832). Allí, en su "primer lectura" describía un comportamiento que *a priori* podría ser entendido como irracional. Narraba la situación de un sistema de pastoreo colectivo en el cual los ganaderos buscaban maximizar sus ganancias, por lo que enviaban cada vez más ganado al campo comunero. Este era finito, por lo que los incrementos de la carga animal harían que llegara a un límite en el cual se degradaría, generando la bancarrota de los ganaderos. A pesar de no desconocer esto, los ganaderos seguían aumentando el número de cabezas que enviaban al pastizal. Su racionalidad se basaba en:

Los efectos negativos eran de largo aliento. En palabras de Keynes "…la noción de largo plazo no es una buena guía para la conducción de los negocios porque en el largo plazo estaremos todos muertos". Es decir, la posteridad nunca ha hecho ni hará nada por nosotros.

El beneficio económico personal es mayor que el perjuicio que se realiza sobre un bien que es común (el pastizal en el caso de los ganaderos, el medio ambiente en el caso del sector hortícola), por lo que el daño es repartido entre todos los que hacen usufructo. Aquí la guía que racionaliza es la de la relación costo/beneficio.

Estos ganaderos estarían viviendo una tragedia, una historia con un inevitable desenlace fatal[5].

5 Según la RAE, una tragedia es "una obra dramática cuya acción presenta conflictos de apariencia fatal que mueven a compasión y espanto, con el fin de purificar estas pasiones en el espectador y llevarle a considerar el enigma del destino humano, y en la cual la pugna entre libertad y necesidad termina generalmente en un desenlace funesto".

El caso de la horticultura platense, aparenteo superficialmente exitosa, vive también su paradójica tragedia. Parece no haber otra salida más que la exacerbación de los pilares del "éxito" que son -a su vez- pilares de un modelo cada vez menos sostenible (ambiental, laboral, social). Ya que, lejos de pretender ser esto siquiera un esbozo de justificación, ¿qué otro comportamiento se podría esperar de los agentes, tan invisibles como su actividad, para cambiar su forma de producir, de explotar la fuerza de trabajo, de degradar el ambiente, cuando cualquier otro camino los conduciría casi inexorablemente a la salida del "campo hortícola"?. Hoy, la sobreexplotación competitiva es un resultado inevitable, hasta considerado -trágicamente- como racional.

5. ¿Qué hacer para detener la "tragedia" de la horticultura platense?

La razón del sujeto

La racionalidad y razonabilidad del sujeto no debería ocultar la principal irracionalidad y poca razonabilidad del modelo. En este marco, más que injustas resultan ineficientes aquellas políticas que -pretendiendo modificar el modelo- se sesgan sobre el productor hortícola, siendo que este es un sujeto que se encuentra inserto en un marco de condicionantes estructurales que limitan e influyen en su accionar (García & González, 2013).

La razón del modelo

En cuanto a la irracionalidad del modelo, algunas soluciones técnicas existen y ameritan aplicarse (BPA, agroecología). Pero se estima que tan o más importante es discutir los fines del modelo, su razonabilidad. Y en ese sentido, aquí nos enfrentemos a lo que Garret Hardin (1995) denominaría como un problema sin solución técnica. Es decir, tal vez más difícil pero no menos infructuoso sea admitir la existencia de un problema político y ético, y por ende, procurar soluciones o, por lo menos, avanzar en este sentido.

Alternativa sin duda más racional y razonable.

Bibliografía

Archenti, A. (2009). "Producciones identitarias y relaciones interculturales en el periurbano platense". *Mundo Agrario, 9 (17)*.

Benencia, R. (1999). "El concepto de movilidad social en los estudios rurales". En N. Giarraca (edit.), *Estudios rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas* (pp. 77–95). Buenos Aires: La Colmena.

Chayanov, A. (1985). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Ferratto, J. et al. (2010). *Buenas prácticas agrícolas para la agricultura familiar. Cadena de las principales hortalizas de hojas verdes en Argentina*. Buenos Aires: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

García, M. (2011). "Proceso de acumulación de capital en campesinos. El caso de los horticultores bolivianos de Buenos Aires (Argentina)". *Cuadernos de Desarrollo Rural (66)*.

García, M. y González, E. (2013). *El Nuevo Estatuto del Peón. Impacto y adaptabilidad en la horticultura del periurbano bonaerense sur*. Ponencia presentada en las 1° Jornadas de Investigación y Vinculación "Problemas y potencialidades del territorio" (pp. 1–16). Florencio Varela: UNAJ.

Hardin, G. [1968] (1995). "The Tragedy of the Commons". *Science Nº126*, 1243-1248.

Le Gall, J. & García, M. (2010). "Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales ¿Un archipiélago verde?", en *EchoGéo, (11),* 1-15.

Lloyd, W. F. (1832). *Two Lectures on the Checks to Population*. Oxford University. Disponible en http://goo.gl/w3vRaF

Selis, D. (2000). Efectos del cambio tecnológico sobre las condiciones de producción y reproducción del sector hortícola de La Plata. *Serie de Estudios e Investigaciones (39),* 31-56.

7. Explotación de hidrocarburos en la Argentina postconvertibilidad (2002-2013): entre el valor económico y la importancia estratégica

Diego Pérez Roig

1. Introducción

La industria petrolera ha sido, históricamente, objeto de una amplia producción bibliográfica orientada tanto al análisis científico como al debate político. No obstante, en lo que refiere a la Argentina contemporánea –si entendemos por ello los últimos 25 años–, existe una notable acumulación de investigaciones abocadas al proceso de reformas neoliberales que no encuentra correspondencia en el período posterior, sobre todo en lo que respecta específicamente a la postconvertibilidad. No es llamativo que esta carencia coincida con una etapa en donde la "cuestión energética" estuvo, en general, poco problematizada y ausente en la agenda pública a nivel nacional. Recién a partir de 2012, en coincidencia con las transformaciones del sector petrolero promovidas por la sanción de la ley de "soberanía hidrocarburífera" y la recuperación del control estatal de YPF, es posible notar un mayor interés político y académico por esta temática, allende aquellas regiones tradicionalmente vinculadas a la actividad.

Indudablemente, dichos cambios normativos y en la forma del Estado, así como la posibilidad de explotar los recursos de "Vaca Muerta" y otras formaciones geológicas complejas, dieron inicio a una nueva etapa, inaprensible desde los preceptos del "nacionalismo petrolero" y difícilmente conceptualizable como una "sub-variante" del modelo neoliberal.

En el debate político, el oficialismo justificó las medidas adoptadas en 2012 a partir de la existencia de un proceso de "reindustrialización y crecimiento acelerado, para el cual el petróleo volvió a ser

un recurso estratégico esencial, y su precio, un elemento central para la economía" (Informe Mosconi, 2012: 3). En general, en este planteo se ha dado por hecho que el "modelo de crecimiento con inclusión" tiende a un mayor consumo de energía y requiere precios de combustibles que favorezcan la competitividad de la producción local. Sin embargo, para nosotros este es un problema que amerita un examen detallado. ¿Qué lugar ocupan los hidrocarburos en la reproducción social durante la postconvertibilidad? La pregunta supone un aspecto más general, dado por el vínculo existente entre "relaciones sociales capitalistas / generación y consumo de energía" y una faceta más específica, que implica trabajar sobre el rol del petróleo y el gas durante la postconvertibilidad, en su doble dimensión de valores (*commodities*) y valores de uso ("recursos estratégicos"), indispensables para la reproducción del capital y el Estado.

2. Petróleo y política

Antes de pasar al análisis de la política petrolera durante la postconvertibilidad, debemos explicitar –muy brevemente– algunos elementos que forman parte de aquel entendimiento del problema, tanto desde el punto de vista conceptual como en relación a su desarrollo histórico.

Capitalismo y energía

Es un hecho reconocido que todas las relaciones sociales constitutivas de diversos modos de producción desarrollaron formas específicas de generación y apropiación de energía, es decir, "regímenes energéticos" subyacentes (Altvater, 1998; Heinberg, 2005; Keefer, 2005). Entonces, como indica el meteórico ascenso en el consumo de energía a nivel mundial de los últimos 200 años, debemos asumir que no existe una relación exógena, sino un vínculo de interioridad entre la "bonanza mineral" inaugurada por el aprovechamiento a escala masiva de diversos combustibles fósiles (Georgescu-Roegen, 1986) y el proceso de acumulación de capital.

En términos estrictos, la extraordinaria productividad y capacidad expansiva del modo de producción capitalista depende tanto de la existencia de fuerza de trabajo pasible de ser explotada y enajenada, como de su integración en procesos productivos concebidos/administrados científicamente, en los que, bajo el comando del capital, es conjugada de manera *socialmente útil* con cantidades crecientes de materia y energía. Sabemos, en primer lugar, que el capitalismo presupone la desposesión de los productores directos respecto de sus medios de producción y subsistencia. Por lo general,

el excedente económico no se apropia mediante formas de coerción extra-económica, sino a partir de la mercantilización y la explotación de la fuerza de trabajo. Como esta es la única mercancía capaz de producir más valor que el requerido para su reproducción, la ganancia capitalista está determinada por la extracción de plusvalor durante la jornada laboral. El capitalista no obtiene plusvalor, a menos que sea capaz de disciplinar a los obreros al punto de lograr que trabajen más que el equivalente a su propio salario. Por esta razón es tan importante la lucha que se genera en el lugar de la reproducción social. La maquinaria y el régimen energético que compone su fundamento material, son una parte esencial de la misma y adquieren un ineludible contenido de clase[1] (ver Marx, 2006: 530; asimismo, Meiksins Wood, 2000: 19-48; Keefer, 2005: 9-25).

Históricamente, la sustitución de los músculos humanos facilitada por la existencia de una fuerza motriz mecánica signó el tránsito de la industria artesanal a la fabril, con el que se extendió radicalmente la *subsunción real* del trabajo en el capital (Marx, 2001: 72-73). Esta respuesta ciega del capital frente al desafío del trabajo, presupone una creciente y acelerada incorporación de medios de trabajo y materias primas al proceso productivo. A su vez, dada la unidad que forman las esferas de la producción y la circulación, estas transformaciones deben ser acompañadas por cambios igualmente revolucionarios en los medios de comunicación y transporte, que en su afán por expandir el alcance del mercado mundial y acelerar el intercambio de mercancías, incrementan notablemente la factura energética global.

Entonces, desde nuestra perspectiva, la dinámica conflictiva de las relaciones sociales propias del modo de producción capitalista conllevó, como condición de su reproducción histórica, la generalización de un régimen energético capaz de satisfacer los requerimientos de demanda creciente, flexibilidad y adaptabilidad necesarios para el continuo disciplinamiento del trabajo.

El significado de las transformaciones de los ‘90

Fueron estas cualidades naturales como *valores de uso* las que, históricamente y en Argentina, le valieron al petróleo y al gas la definición de “recursos estratégicos”. En general, con anterioridad a las reformas neoliberales, tendieron a imponerse aquellas posiciones que consideraban que el principal objetivo de los hidrocarburos era satisfacer las necesidades del mercado interno, ya fuera como fuentes primarias de energía o como insumos del aparato

1 Ver: Marx (2006: 530), Meiksins Wood (2000: 19-48), Keefer (2005: 9-25).

productivo una vez procesados (Mansilla, 2007; Salas 2008a y 2008b; Sabbatella, 2011; entre otros). En este sentido, el “autoabastecimiento” era condición fundamental para subsidiar energética y económicamente al capital, es decir, para garantizar una oferta flexible y tendencialmente creciente de energía, y para determinar políticamente los precios locales, de acuerdo a los objetivos macroeconómicos generales definidos por la estrategia de acumulación imperante –sobre todo, durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Si bien la dictadura de 1976-1983 tomó una serie de medidas que tendieron a socavar la posición de YPF y a incrementar la gravitación del capital privado, el verdadero “giro copernicano” del sector se produjo a partir de 1989 (Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012). Coincidió, así, con el disciplinamiento infringido por la violencia hiperinflacionaria y el desarrollo del radical programa de reformas impulsado por las fracciones más transnacionalizadas de la burguesía (Bonnet, 2008; Piva, 2012). En consecuencia, la transformación cualitativa del sector hidrocarburífero argentino ocurrida durante el menemismo, fue resultado de la reestructuración generalizada del capital local y una importante metamorfosis del Estado –convalidadas e impulsadas por las políticas neoliberales–, así como de la posterior asimilación doméstica de cambios ocurridos en la industria petrolera a escala internacional (Toledo Tolentino, 2011).

Esquemáticamente, aquella transformación siguió tres líneas rectoras: la desregulación del mercado, la fragmentación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y, finalmente, la privatización de la empresa estatal. En sólo seis meses de gestión, un paquete de leyes generales[2] y decretos específicos[3] crearon un mercado

2 Entre las normas de carácter general que sirvieron de marco para la nueva estructura del sector hidrocarburífero, se encontraban las leyes de “Reforma del Estado” Nº 23.696/89 y de “Emergencia Económica” Nº 23.697/89, y los Decretos Nº 1.224/89 de suspensión del Compre Nacional y Nº 1.225/89 de “Régimen de Inversiones Extranjeras”, que creaba condiciones favorables para el ingreso de este tipo de capitales.

3 Los Decretos Nº 1.055, 1.212 y 1.589, dictados entre octubre y diciembre de 1989, dispusieron la licitación de áreas secundarias para su exploración, desarrollo y explotación por el capital privado, la asociación de YPF en áreas centrales y la libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos; la conversión en concesiones de los contratos por los que YPF recibía cuotas de crudo; un nuevo sistema de precios “libremente pactados” en todas las etapas del sector; y la eliminación de las restricciones en cuanto a la cantidad de concesiones de explotación y permisos de exploración (cinco) a ser detentados por privados. Finalmente, el Decreto Nº 2.778 del 31 de diciembre de 1990, transformó a YPF en una sociedad anónima de capital abierto, por lo que pasó a regirse por el derecho privado, y aprobó el “Plan de Transformación” de la empresa, que además de la asociación con operadoras

hidrocarburífero "competitivo" a partir del fortalecimiento del sector privado y la eliminación de regulaciones estatales, con el propósito declamado de incrementar la actividad exploratoria, la extracción y, consecuentemente, la renta petrolera y el abastecimiento de combustibles. Cada decreto sedimentó las disposiciones del anterior y avanzó más en la supresión de la intervención estatal en el mercado primario, la transferencia de la capacidad regulatoria al capital privado y la transformación cualitativa de YPF. Todas estas medidas se adoptaron sinérgicamente, facilitando la internacionalización de diversos capitales locales que, desde ese momento, pudieron elevar los precios internos hasta equipararlos con los internacionales y definir nuevas estrategias de gestión, extracción, industrialización y comercialización[4].

Asimismo, el sector hidrocarburífero cumplió un rol destacado como factor compensatorio de las restricciones monetarias y fiscales impuestas por el régimen de convertibilidad. Por un lado, vetada la posibilidad de financiamiento inflacionario, el Estado debía lograr un equilibrio reduciendo el gasto, aumentando sus ingresos y, de no resultar aquello suficiente, recurriendo al financiamiento por la vía del endeudamiento y la venta de activos públicos (Bonnet, 2008). La privatización del sector hidrocarburífero[5] –si sumamos a Gas del Estado– representó el 52% de los ingresos fiscales por todo el programa de privatizaciones (Mansilla, 2007) y, en su momento, fue crucial en el cumplimiento de las metas fiscales pactadas con el FMI. A su vez, la depredación de las reservas descubiertas durante décadas de exploración, tuvo como contrapartida la captura estatal de una porción de la creciente masa de renta –ya fuera en cuanto accionista de YPF, a través del cobro del impuesto a las ganancias o la percepción de regalías (en el caso de las provincias)[6].

privadas en áreas de exploración y explotación, dispuso la venta o cierre de plantas de refinación, despacho y buques tanques, la asociación o venta de ductos, y la "racionalización" de personal.

4 Ver: Kozulj y Bravo (1993), Kozulj (2002), Mansilla (2007), Barrera, Sabbatella y Serrani (2012).

5 La Ley Nº 24.145/92 dio inicio a la federalización del dominio de los hidrocarburos y a la enajenación de acciones de YPF en manos del Estado Nacional y las provincias. Este último proceso culminó en 1999 cuando Repsol adquirió un 14,99% de las acciones controladas por el Estado y un 82,47% que se encontraban en manos de agentes privados.

6 Desde la venta final de las acciones de YPF, el Estado Nacional perdió todo mecanismo específico de apropiación de la renta petrolera, lográndose ésta únicamente a través del impuesto a las ganancias. El único dispositivo que se mantuvo fue el de las regalías, que de acuerdo con la Ley Nº 24.145/92 y la Constitución Nacional de 1994, corresponden a las provincias extractoras. Las empresas petroleras privadas fueron las grandes apropiadoras de la renta en el período 1996-

Por otro lado, en la medida en que los resultados de la balanza de pagos pasaron a determinar la expansión en dólares de la base monetaria en pesos convertibles, debía lograrse un constante ingreso de divisas, tanto a partir de la llegada de capitales externos, como a través de las exportaciones. En este sentido, debe destacarse que entre 1992-2001 el rubro "Petróleo" concentró el 34,2% del total de las transacciones de capital de la IED, con US$ 26.200 millones[7]. A su vez, en virtud de la consabida transmutación del petróleo y el gas en *commodities* (Mansilla, 2007; Sabbatella, 2011; Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012), las exportaciones de combustibles fueron las más dinámicas del período 1989-2001, multiplicando su cantidad por más de cuatro veces –aunque sin acompañar una variación positiva del precio internacional de estos bienes, sino más bien con independencia de este último (Gráfico 1). Se produjo, en este sentido, una reversión de la tendencia a acumular déficits en la balanza comercial energética por las históricas dificultades que enfrentó el país para lograr el autoabastecimiento. Entre 1991-2001, las exportaciones FOB del rubro "Combustibles y energía" sumaron US$ 28.355 millones, aunque con un marcado sesgo "primarizador": las ventas externas de carburantes, grasas y aceites lubricantes –productos de mayor valor agregado–, retrocedieron frente a las de petróleo crudo sin elaborar y las de gas de petróleo y otros hidrocarburos (Gráfico 2).

Esta orientación se apoyó sobre un drástico aumento de la extracción. En el caso del petróleo, el crecimiento entre 1989-2001 fue del 67% y la exportación se incrementó hasta alcanzar alrededor del 40% de lo extraído a partir de 1996 (Gráfico 3). La extracción de gas natural tuvo un incremento del 98,5%, aunque las exportaciones comenzaron más tarde[8] y su incidencia con respecto al total de lo extraído fue

2001, con US$ 15.642 millones, un 50% del total; el Estado Nacional se apropió de US$ 9.138 millones (29,5%), los estados provinciales de US$ 3.854 millones (12,7%), y las refinadoras y los consumidores de US$ 2.144 millones (7,94%) (Mansilla, 2007).

7 Sin embargo, un 66,8% de la IED en este período se dirigió a la adquisición de empresas existentes, mientras que sólo un 33,2% puede considerarse inversión "genuina" en términos de incorporación de equipos e infraestructura (Caruso, 2003). A pesar de esto, la IED se apropió de una importante masa de renta. Cuando, a partir de la crisis iniciada en 1998, los demás sectores vieron disminuir drásticamente sus rentas hasta convertirse en pérdidas en 2001, el sector petrolero las incrementó sostenidamente y benefició fundamentalmente a Repsol. La suma total de la renta del período 1992-1998 equivale a US$ 2.783 millones; sólo entre 1999-2001 llega a los US$ 5.121 millones (Ministerio de Economía de la Nación; INDEC; BCRA 2013).

8 El carácter "tardío" de estas exportaciones y sus menores volúmenes se explican por los elevados costos de transporte y la necesidad de grandes inversiones

menor que en el caso del petróleo. Entre 1997-2001 el volumen exportado pasó de 670 millones de m^3 a 6,1 mil millones de m^3 (mMm^3), llegando a representar casi el 13% de la extracción (Gráfico 4).

Como ocurriera a nivel global, la aceleración en la valorización de las concesiones facilitada por la liberalización del mercado, conllevó una importante disminución del esfuerzo exploratorio. Recordemos que la realización de pozos es la inversión "productiva" más importante del sector; no obstante, pese a la acelerada puesta en valor de las reservas, entre 1989-2001 se produjo un derrumbe de las perforaciones exploratorias, que llegaron a representar apenas el 2% del total de pozos en 2001 (Gráfico 5). En el caso de los capitales que ingresaron a la actividad por la concesión de áreas centrales y marginales, esta situación supuso, entonces, un usufructo parasitario de las inversiones de riesgo realizadas durante décadas por la vieja YPF estatal.

En general, se ha tendido a ver cierta "coherencia" entre estas transformaciones y las conclusiones planteadas por las tesis más difundidas acerca de la convertibilidad (Basualdo, 2000; 2003; 2006). Si el nuevo modelo económico se basó, como se presume, en las finanzas, la producción agropecuaria y los servicios, entonces cobra "sentido" que los hidrocarburos se volvieran superfluos como insumos estratégicos del aparato productivo y, por lo tanto, fueran pasibles de un proceso de "commodificación" con miras a convertirlos en simples mercancías exportables. Las reformas del sector hidrocarburífero aparecen, entonces, como un subproducto de los cambios en la estrategia de acumulación y la metamorfosis de la forma de Estado, pero articulados en torno a una serie de (supuestas) antinomias: Estado/mercado, capital productivo/capital financiero, campo/industria, burguesía nacional/capital extranjero-oligarquía diversificada, entre otras.

El problema, desde nuestra perspectiva, es que la reestructuración del capital asumió características más complejas que no disolvieron el sentido "estratégico" de los hidrocarburos. La evolución de los indicadores económicos más relevantes y de los consumos de energía por sector, avala la posición de que la acumulación de capital en la década del '90 se basó, fundamentalmente, en el crecimiento de la producción y, lógicamente, en un incremento sostenido de la explotación del trabajo que mejorara la competitividad internacional de la economía local y atrajera flujos internacionales de capitales

de capital. En términos estrictos, el gas natural no es *commodity,* ya que su comercialización internacional se realiza fundamentalmente a través de gasoductos y mediante contratos a largo plazo que garanticen la recuperación de lo invertido para permitir su transporte.

productivos y financieros (Bonnet, 2008; Piva, 2012). La reestructuración productiva no supuso, entonces, un proceso meramente "reprimarizador", sino un "doble movimiento" en el que desaparecieron ramas productoras de mercancías con un valor agregado relativo más alto y se incrementó la participación industrial en los sectores orientados a la exportación. Asimismo, debe considerarse que muchas actividades comprendidas en el sector "servicios", de importante aumento en su participación en el PBI, son actividades que cumplen funciones productivas, se sostienen en base a un importante consumo energético –como el transporte– y contribuyen a un incremento del excedente total (Piva, 2007; 2012).

La desregulación y privatización del sector hidrocarburífero en sus diferentes segmentos, así como la federalización del dominio de los recursos, fueron parte de la metamorfosis experimentada por la forma de Estado a raíz de dicha reestructuración, en el marco de un programa general de apertura de la economía al mercado mundial, desregulación del mercado doméstico y privatizaciones/concesiones de empresas públicas. El sector hidrocarburífero fue un "premio mayor" para las fracciones hegemónicas del nuevo bloque en el poder, que en este proceso pudieron acceder a los yacimientos a precios "de remate" y sin necesidad de encarar inversiones de riesgo, sacar provecho de la desregulación del mercado y de la transformación cualitativa de YPF e insertarse internacionalmente de manera exitosa. En pocas palabras, estos capitales se posicionaron como los principales planificadores, gestores y reguladores del aprovechamiento de un recurso finito, históricamente vital para la satisfacción de las necesidades energéticas del país.

Estas condiciones efectivamente convirtieron a los hidrocarburos en *commodities.* Librados a la lógica de la maximización de ganancias, "desaparecieron" de agenda los problemas derivados del agotamiento de los recursos y, con ellos, el necesario consumo racional basado en las estrictas necesidades del mercado interno, la reposición de reservas y la reinversión de la renta petrolera en obras y tecnologías que permitieran un tránsito, en el mediano y largo plazo, hacia otra matriz energética. Puestos en manos de capitales locales y transnacionales, se "desvaneció" todo valor de uso *directo* y, para ellos, pasaron a tener valor de uso únicamente como *portadores* de valor de cambio. Entonces, como consecuencia de la política de maximizar la extracción y la exportación, el petróleo y el gas perdieron peso relativo como insumos de la industria y el transporte una vez procesados, ganando, en contrapartida, importancia como bienes exportables sin elaboración previa. Pero esta es sólo una parte de la historia.

El desprendimiento de áreas centrales y marginales, diversos activos y el proceso de privatización de YPF, colaboraron para que el Estado Nacional recuperara capacidades fiscales y de intervención necesarias para implementar y sostener el plan de convertibilidad, que acabó por dar coherencia al programa de políticas neoliberales del menemismo. Luego, la operatoria del sector una vez producidas estas transformaciones, favoreció un ingreso de divisas por exportaciones o a través de la cuenta de capital, que en cierta medida "amortiguó" los desequilibrios externos de la estrategia de acumulación.

En otro plano, la imposición de la mediación dineraria en todos los segmentos de la actividad y la igualación de los precios locales con los internacionales –tomando como referencia la evolución del crudo *West Texas Intermediate* (WTI)– a partir de la eliminación de subsidios y regímenes especiales, vehiculizaron mecanismos de disciplinamiento implícitos en la restricción monetaria, la desregulación y la apertura indiscriminada de la economía (Bonnet, 2008; 2011; Piva, 2012). Si durante el modelo de la ISI el manejo "político" de los precios de los hidrocarburos había subsidiado económicamente al capital, ahora los precios "libremente pactados" descargaban con más fuerza aún el peso del mercado mundial sobre la economía nacional y reforzaban la necesidad de que la producción local ganara competitividad a través de transformaciones técnicas, la reorganización de los procesos productivos y una mayor explotación de la fuerza de trabajo.

Este modelo de desarrollo capitalista supuso, en líneas generales, la incorporación de más medios de trabajo y materias primas a los procesos productivos que fueron el corazón de la acumulación y, en consecuencia, un mayor consumo de energía. La información estadística sobre el consumo de energía total y sectorial avalan esta afirmación, ya que se pasó de 30.113 kTEP (miles de toneladas equivalentes de petróleo) en 1989, a 43.056 kTEP en 1999 –con una caída en los últimos dos años, que se corresponde con la crisis–. Todos los sectores productivos (industria, transporte y agropecuario) tuvieron un importante crecimiento en el consumo, sobre todo en el período de auge de la convertibilidad, 1991-1998, cuando superaron la variación anual acumulada de 1989-2001 en su conjunto. En tanto, el petróleo y el gas natural mantuvieron una incidencia excluyente en la matriz energética nacional, con un promedio del 86,4% (Gráfico 6).

Por lo tanto, aquí reside el núcleo de la contradicción inaugurada por la convertibilidad, que se profundizaría durante la etapa siguiente. Mediante el proceso de reformas neoliberales, los hidrocarburos

quedaron plenamente integrados en la nueva estrategia de acumulación y, en virtud de su condición social de valores, vehiculizaron la internacionalización de diversos capitales de origen nacional y extranjero. Sin embargo, este usufructo en cuanto commodity*, en ningún momento desvaneció el carácter "estratégico" del petróleo y el gas, si por ello nos referimos a sus propiedades naturales como valores de uso.*

Durante los '90, los hidrocarburos siguieron "subsidiando" energéticamente la explotación de la fuerza de trabajo y la apropiación de la naturaleza, y hasta puede decirse que fueron cada vez más importantes para perpetuar la reproducción de la sociedad en su conjunto. *Por este motivo decimos que las transformaciones y políticas que exasperaron la extracción y dilapidaron aceleradamente las reservas para colocarlas en el mercado mundial, se articularon contradictoriamente con la estrategia de acumulación. Si por un lado aportaron divisas y una "vía rápida" de expansión internacional, al mismo tiempo tendieron a socavar los fundamentos termodinámicos del corazón de la valorización del capital.* Sobre todo, si tenemos en cuenta el adagio, muchas veces repetido, de que "Argentina es un país *con* petróleo, y no un país *petrolero*".

Así, al final de esta etapa ya estaba claro que, de no mediar en lo sucesivo una transformación inmediata y radical del modelo hidrocarburífero neoliberal, cualquier relanzamiento del proceso de acumulación de capital sobre estos fundamentos estaría condenado, más pronto que tarde, a sufrir importantes restricciones energéticas.

3. El período de la postconvertibilidad

En virtud de lo antedicho, es posible advertir, durante el transcurso de la postconvertibilidad, el desarrollo de un dilema político objetivo contenido en la contradicción "valor/valor de uso" de los hidrocarburos, que puede sintetizarse en la siguiente pregunta: ¿petróleo y gas como fuentes de divisas e ingresos fiscales, o como recursos energéticos indispensables para la estrategia de acumulación? Consideramos que esta contradicción se ha agudizado en la presente etapa, a su vez, como resultado de un proceso que no es nuevo en la historia argentina y que consiste en una creciente asincronía entre economía y política[9]. En el marxismo este problema ha sido tratado, entre otras variantes, como un desacople en donde el "proyecto hegemónico" –que supone objetivos políticos, sociales, militares, etc.– tiende a erosionar los fundamentos económicos de la "estrategia de acumulación" (Jessop, 1991); o como un creciente

9 Ver, Portantiero (1973; 1977).

desencuentro entre las condiciones de valorización de capital y las funciones de legitimación del Estado, que se manifiesta típicamente como crisis fiscal (O'Connor, 1974).

En la Argentina postconvertibilidad, la interiorización del nuevo balance de fuerzas resultante de la crisis de 2001 se tradujo, en el *momento* específico de la dominación y , sobre todo a partir de 2003, en otra forma de control político basada en la satisfacción gradual y selectiva de las demandas populares (Piva, 2012; 2013; 2015). Esta lógica tensiona –y encuentra límites en– la estrategia de acumulación, el bloque en el poder y la forma de Estado, heredados de la década previa.

En términos generales se verifica, pues, la reaparición de un problema insoluble para toda política concesiva y reformista: ¿cómo absorber la insubordinación del trabajo y convertirla en causa eficiente de la dinámica del capital? Como señaló Negri (1994) en su agudo análisis del keynesianismo, el peligro de una ruptura "catastrófica" en las relaciones de clase jamás se resuelve sino que sólo puede posponerse, y únicamente al costo de una redefinición continua de las condiciones que ordenan la lucha de clases.

Con respecto a esto, es importante señalar que en la actualidad, a diferencia de otras épocas históricas[10], las estrategias de acumulación se estructuran de acuerdo a estándares de productividad/ competitividad vigentes internacionalmente, lo cual deja márgenes estrechos para que dicha absorción se logre en base a una política de concesiones sucesivas al trabajo, sobre todo en las economías dependientes como la argentina. Si bien estos límites no son infranqueables en lo inmediato, su prolongada inobservancia en el tiempo tiende a gatillar una amplia gama de desequilibrios macroeconómicos, de inevitable ajuste eventual para garantía del proceso de valorización y de la propia inserción capitalista "exitosa" en el mercado mundial.

10 Luego de la segunda posguerra, esta posposición se logró mediante la producción y el consumo masivo, otra forma de reproducción, control y dirección de la fuerza de trabajo, y considerables cambios a nivel estético y subjetivo (Holloway, 2003; Harvey, 2008). El pacto fordista-keynesiano institucionalizó una serie de compromisos asumidos por sindicatos, corporaciones y el Estado: los incrementos salariales fueron intercambiados por un mayor disciplinamiento y mejoras en la productividad, y la existencia de una demanda relativamente estable que asegurara la rentabilidad de las crecientes inversiones en capital fijo. Este último requisito convirtió al Estado en el "centro de imputación de la reproducción social" (Negri, 1994): debían dominarse los ciclos de negocios a partir de diversas políticas fiscales y monetarias, regularse los acuerdos salariales y los derechos de los trabajadores en el proceso de producción, y realizarse importantes desembolsos en seguridad social, salud, educación, vivienda, infraestructura y sectores económicos considerados estratégicos.

Más específicamente, durante la postconvertibilidad es notoria la persistencia de un modelo de desarrollo capitalista débil en lo referido a la producción de bienes de capital y tecnología, que se sostiene sobre una reproducción deformada, desarticulada y dependiente de las fuerzas productivas. Diversos trabajos señalan, en este sentido, el desarrollo de una dualización de la estructura económica en la que conviven un sector moderno, crecientemente concentrado, centralizado e internacionalizado, que es competitivo en el mercado mundial, que controla significativas cuotas del comercio exterior y cuyas principales ramas son aportantes netas de divisas; y un sector atrasado y de baja productividad, que basa su reproducción en formas precarizadas de contratación de la fuerza de trabajo y en bajos costos laborales (Grigera y Eskenazi, 2013; Marticorena, 2013; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Piva, 2015; entre otros).

En estas circunstancias, no es llamativo que el desenvolvimiento más "armónico" de la relación Estado-capital se concentrara en los años 2003-2008, período en el que convergieron y se interrelacionaron una serie de variables. En primer lugar y como resultado de la devaluación de 2002, la existencia de un tipo de cambio "competitivo" que pulverizó los salarios medidos en dólares abarató la producción local y encareció las importaciones de bienes de consumo. Esta ruptura de las restricciones impuestas por la convertibilidad fue también el inicio de la recuperación del superávit fiscal, que se combinó luego con importantes saldos comerciales y por cuenta corriente, logrados gracias a una notable alteración en los términos de intercambio en favor de los productos de la periferia. De esta manera, pese al cierre del financiamiento externo, con motivo del *default* y la reducción de los flujos de IED, los "superávits gemelos" incrementaron la dotación de recursos del Estado, condición de posibilidad del "comando político" de la política económica[11] y de sus capacidades de "arbitraje" sobre el conflicto entre clases y fracciones de clase.

A su vez, el crecimiento económico "a tasas chinas" tuvo un notable impacto sobre el consumo de energía. Entre 2002-2007 el consumo total pasó de 38.668 kTEP a 54.542 kTEP, lo cual implicó un crecimiento anual acumulado del 7,12% –muy superior al 4,46% de 1991-1998, período de auge de la convertibilidad–. Debe destacarse que este aumento de la demanda energética fue traccionado por el desarrollo de los sectores productivos –entre los cuales se destaca el industrial–, así como también por el consumo

11 Sobre la "dimensión específicamente política" de la política económica y su relación con el modo de acumulación en la postconvertibilidad, recomendamos consultar: Piva (2015).

"Comercial y público" y "Residencial" (Gráfico 6). De estos últimos rubros, el primero resulta indicativo de la mayor "densidad" que fue adquiriendo el aparato estatal conforme se consumaba su "descenso" sobre la sociedad civil, mientras que el segundo adquiere una importancia político/económica difícil de subestimar, si tenemos en cuenta que el acceso a la energía a través del sistema eléctrico y la provisión de gas de red forma parte del *nivel de vida tradicional y los consumos necesarios* (Marx, 1987; 2006) de amplias capas de la población e incide en la determinación del valor de la fuerza de trabajo.

En consecuencia, este particular entrelazamiento de la energía con una serie de aspectos económicos, políticos y termodinámicos cruciales para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas reeditó, hasta el límite de sus posibilidades, la contradicción existente entre la condición social de los hidrocarburos como valores y su condición natural como valores de uso. En cuanto dilema político objetivo, la tensión "*commodity*/recurso estratégico" atravesó inevitablemente el diseño y la implementación de las políticas estatales referidas al sector, y es uno de los factores que explican el grave deterioro de sus indicadores en el corto plazo. Es que, a diferencia de los '90, durante esta etapa ya no se encontraba disponible un "colchón" de reservas acumuladas gracias a décadas de exploración estatal a cargo de YPF. Por el contrario, se partió de su depredación para hacer frente a un crecimiento económico mucho más sostenido.

Desarrollo y crisis del sector hidrocarburífero (2002-2011)

La aplicación de derechos de exportación, que constituye a nuestro juicio la principal ruptura respecto del modelo petrolero neoliberal, se entrelazó con las medidas macroeconómicas que pusieron fin a la convertibilidad y, por lo tanto, también tuvo su origen en el año 2002. La profundización de esta política durante el gobierno de Néstor Kirchner –con considerables efectos sobre la apropiación de la renta y los precios en el mercado interno–, convivió con la continuidad o consolidación de rasgos de la década previa: la libre disponibilidad de los recursos y, en líneas generales, la falta de controles de las autoridades de aplicación sobre las inversiones comprometidas y la explotación de los yacimientos; la internacionalización, el carácter altamente centralizado y el control privado del mercado; la provincialización del dominio de los recursos y la prórroga anticipada de concesiones; y los abultados márgenes de rentabilidad de las operadoras. Tanto es así que, desde el punto de vista del régimen jurídico y a pesar de numerosas modificaciones y adaptaciones, el marco

regulatorio base sobre el que se tomaron las medidas orientadas a garantizar el abastecimiento de hidrocarburos fue el establecido en los ’90 (Ramos Mejía, 2008). El desarrollo de esta suerte de “régimen neoliberal moderado” tuvo consecuencias harto previsibles: un cuasi abandono de la exploración y bajas o nulas inversiones en técnicas de recuperación terciaria o asistida, que redujeron las reservas y la extracción, y que únicamente pudieron ser compensadas por crecientes importaciones de combustibles.

No disponemos de suficiente espacio aquí para desarrollar todas las medidas diseñadas e implementadas en este período –que abarcan diversas leyes, decretos y un sinfín de resoluciones–, por lo que nos concentraremos únicamente en aquellas más relevantes.

Retenciones a las exportaciones

El régimen de derechos de exportación fue creado por la ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” por un período de cinco años, y entró en vigencia el 1 de marzo de 2002. Hasta 2012, mediante sucesivas prórrogas y modificaciones de las alícuotas aplicadas, las retenciones fueron el principal instrumento de intervención en el sector hidrocarburífero. Originalmente orientadas a paliar la crisis y las consecuencias de la salida de la convertibilidad, con los años fueron adquiriendo relevancia en otros aspectos. En primer lugar, generaron una distribución más equitativa de la renta, que benefició principalmente a las refinerías y los consumidores, y perjudicó sobre todo al sector privado extractivo –el gran ganador del período previo (Barrera, 2013a)-. En este sentido, más de la mitad de la apropiación de renta petrolera por parte del Estado se logró gracias al cobro de derechos de exportación, que contribuyeron así a mantener el superávit fiscal (o a aliviar los déficits) y a financiar la importación de combustibles. Entre 2003-2011, la recaudación por retenciones a la exportación de hidrocarburos pasó de $ 1.312 millones a $ 10.085 millones; en 2008, gracias al aumento en los precios y la fijación de nuevas alícuotas, alcanzaron una gravitación máxima de un 3,7% sobre el total de los recursos tributarios, con $ 9.978 millones.

Por otro lado, las retenciones “desengancharon” los precios internos de los internacionales y de esta forma moderaron tendencias al alza en el mercado local, que hubiesen tenido un impacto sumamente negativo sobre la competitividad de la economía y en la propia distribución del ingreso. A su vez, este tributo tuvo un efecto disuasivo sobre las exportaciones, particularmente las de gas natural,

a medida que se producían importantes caídas en la extracción y las reservas, y el mencionado crecimiento de la demanda interna.

Vistas en retrospectiva, las retenciones buscaron apropiar parte de las rentas extraordinarias generadas por la devaluación y el aumento de los precios internacionales, y posteriormente cobraron mayor sentido como mecanismo de control de los precios internos y la distribución del ingreso. Sin embargo, no afectaron estructuralmente la composición del sector, ni alteraron sus premisas de funcionamiento y su inserción contradictoria en la estrategia de acumulación. La exportación de petróleo crudo continuó con la tendencia declinante que se observa desde 1998 –que se encuentra íntimamente asociada a la caída en los rendimientos por pozo–, aunque durante buena parte de la etapa no dejó de ser elevada en términos absolutos e históricos (Gráfico 3). En el caso del gas natural, se alcanzó un pico de exportaciones en 2004, que comenzó a descender paulatinamente hasta 2007, momento en el cual es particularmente notorio el efecto “desestímulo” de las alícuotas aplicadas vía retenciones (Gráfico 4). Por otro lado, a partir de 2001-2002 comenzaron a tener un mayor protagonismo en las exportaciones los productos elaborados como las naftas, el gasoil y el fueloil (Gráfico 2). Esto expresa un cambio importante en la estrategia de las compañías extractoras/exportadoras, que buscaron sacar provecho del ascendente precio internacional de los refinados que eran alcanzados de manera diferencial por las retenciones.

En general, el incremento en la cotización internacional de los hidrocarburos compensó la caída en las cantidades exportadas y, como resultado, hasta 2006 las ventas externas de estos bienes mantuvieron una importante participación sobre el total de exportaciones, similar a la de los años 2000-2001, con un 17-18%. Si bien a partir de 2007 las ventas comenzaron a decrecer en relación al total, hasta 2011 mantuvieron un aporte anual promedio de US$ 6.800 millones –nada despreciable, si tenemos en cuenta la aparición y agudización de la restricción externa en esos años–.

Provincialización definitiva de los yacimientos

Las retenciones abrieron un foco de tensión con las provincias, ya que se trata de una facultad indelegable del Congreso de la Nación y no son coparticipables, con lo cual disminuyen los ingresos posibles para las administraciones locales en concepto de diversos impuestos. A su vez, dado que las mismas se calculan en base al precio de comercialización vigente en el mercado interno, menos los descuentos correspondientes a flete y otros conceptos hasta

la boca de pozo, reducen el monto de regalías que las provincias perciben como titulares originarias de los recursos (Ramos Mejía, 2008). Por estos motivos fueron resistidas no sólo por las operadoras, sino también por la OFEPHI (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos) durante su debate parlamentario, al momento de su aplicación en 2002 y, en general, durante toda la postconvertibilidad (Sabbatella, 2013).

A comienzos del gobierno de Néstor Kirchner, el malestar por la aplicación de derechos de exportación se entrelazaba, a su vez, con los reclamos que suscitaba la falta de concreción del proceso de federalización. El apoyo de los gobernadores de la OFEPHI a las reformas del sector hidrocarburífero en los '90 había estado sujeto a una serie de condiciones, entre las que figuraba la provincialización del dominio originario de los hidrocarburos. Este proceso había comenzado con la Ley Nº 24.145/92, había sido ratificado por el Decreto Nº 1955/94 y había tenido una cristalización importante con la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, todavía no había sido formalizado definitivamente por la sanción de una nueva ley.

No debe subestimarse la importancia de estas tensiones para el proceso de reconstitución de la legitimidad y las capacidades del Estado. La prolongada crisis de la convertibilidad y la virtual postración del Estado Nacional habían operado sobre la descentralización del poder y el ejercicio de la dominación política, agudizando tendencias centrífugas e identidades locales/regionales, supuestas en la propia metamorfosis neoliberal de la forma de Estado. Así las cosas, no es llamativo que la incertidumbre reinante en 2002 alimentara proyectos como la unificación de toda la Patagonia en una sola provincia (La Nación, 18/6/2002). Presumiblemente, una "rebelión" de mucho menor calibre hubiese puesto en entredicho cualquier intento de relegitimación de la dominación política y de "revitalización" del Estado federal, sobre todo en caso de haber estado encabezada por las provincias que aportan el grueso de la extracción hidrocarburífera del país. Debía formar parte de aquel proceso, pues, la propia convalidación del poder nacional frente a los diversos estratos inferiores.

Atentos a esta situación, en 2003 y 2006, el Decreto Nº 546 y la "ley corta" Nº 26.197[12], respectivamente, reconocieron la titularidad del dominio a las provincias y les transfirieron todos los permisos de exploración y concesiones de explotación y transporte de hidrocarburos. Si bien el Poder Ejecutivo Nacional se reservó el diseño

12 Recibe esta denominación debido a que contiene exclusivamente aquellas disposiciones necesarias para completar el proceso de federalización.

de las políticas energéticas a nivel federal, las provincias quedaron facultadas, como autoridades de aplicación, para ejercer funciones de contraparte en lo relativo a control y fiscalización; cumplimiento de las exigencias contractuales en materia de inversiones, explotación de los recursos, información y cobro de cánones y regalías; extensión de los plazos legales de las concesiones; y aplicación del régimen sancionatorio.

Así, se cristalizó una de las principales reformas de los '90 y un cambio sustantivo en el sector que, al balcanizar la gestión de recursos vitales para el sostenimiento de la estrategia de acumulación, se proyectó sobre la propia relación Estado-capital. La federalización posicionó a las provincias como interlocutoras directas de la industria y con ello sentó en una misma mesa de negociación a estados subnacionales, apremiados por el cumplimiento de funciones de acumulación y legitimación en el marco de economías sumamente dependientes de los ingresos originados por el "enclave" hidrocarburífero, y a empresas transnacionales que son las que, precisamente, gestionan y controlan este sector, y cuyos presupuestos multiplican varias veces los recursos corrientes provinciales. La institucionalización de semejante inequidad condujo, invariablemente, a una mayor consustanciación de la OFEPHI con los intereses y reclamos de las compañías hidrocarburíferas.

Dicho alineamiento se tradujo, en primer lugar, en una oposición general a las políticas con las que el Gobierno Nacional pretendía compatibilizar el funcionamiento del sector y las necesidades de la estrategia de acumulación y, en segundo lugar, en "tomas de posición" que, por acción u omisión, atendieron directamente las necesidades de acumulación de los distintos capitales. Así, los gobernadores de las provincias petroleras presionaron sistemáticamente al Poder Ejecutivo Nacional para lograr aumentos en el precio interno del barril de crudo y del gas en boca de pozo, bajo el argumento de que de esta manera se estimularía la inversión en reposición de reservas y extracción, y sus administraciones recibirían mayores ingresos por regalías. Por otro lado, renunciaron de hecho a sus facultades de control y fiscalización, y a la aplicación de las medidas sancionatorias correspondientes a los reiterados incumplimientos de las operadoras en términos de inversiones, mantenimiento de reservas y extracción, y cuidados ambientales. Asimismo, renegociaron la extensión de los contratos de concesión a precio vil, y en muchos casos vulneraron protecciones ambientales y derechos territoriales comunitarios establecidos a nivel local, nacional o internacional.

Finalmente –y esto atañe también a las provincias aún no extractoras–, la federalización del dominio de los recursos vehiculizó un importante proceso de "expansión de la frontera hidrocarburífera", a partir de la apertura de nuevas áreas para la valorización de capital. Como dijimos, estas nuevas prerrogativas se combinaron con la existencia de economías regionales dominadas por una baja diversificación productiva, apremios fiscales y una pobre capacidad recaudatoria, asociado a nuevas condiciones económicas y técnicas que han vuelto rentable la extracción de petróleo y gas de formaciones geológicas de mayor complejidad.

Acuerdos de precios, abastecimiento y planes de promoción

De acuerdo al artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos Nº 17.319/67, el Poder Ejecutivo de la Nación debe fijar la política nacional referida a las actividades de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, "teniendo como objetivo satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país con el producido de sus yacimientos, manteniendo reservas que aseguren esa finalidad". Durante gran parte de la postconvertibilidad, las administraciones de Duhalde, Kirchner y Fernández apostaron a que dicho objetivo podía cumplirse prescindiendo de controles directos sobre los precios, las rentabilidades y las inversiones, apelando a acuerdos y programas de estímulo a empresas privadas.

Es importante señalar que varios de ellos[13] se basaron en regímenes promocionales orientados a la búsqueda y extracción de hidrocarburos, tanto en las cuencas actualmente explotadas, como en aquellas que tradicionalmente habían sido relegadas por su elevado riesgo exploratorio –como la Plataforma Continental–. Pese a haber resultado infructuosos, son antecedentes relevantes del impulso dado a nivel nacional a la "expansión de la frontera hidrocarburífera", que cobrara pleno sentido a nivel provincial y que ahora asoma con mucha más fuerza en virtud de las disposiciones de la ley de "soberanía hidrocarburífera" y la recuperación del control estatal de YPF.

Creación de ENARSA e intento de "argentinizar" YPF

En octubre de 2004 fue creada Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), empresa regida por el derecho privado y controlada

13 En particular la Ley Nº 26.154/06, que creó regímenes promocionales para la búsqueda y explotación de hidrocarburos en todas las provincias del país que adhirieran al mismo, y en la Plataforma Continental Argentina; y los programas de incentivo a la extracción de gas natural y petróleo denominados "Gas Plus" y "Petróleo Plus", creados por la Resolución Nº 24/08 de Secretaría de Energía de la Nación y el Decreto Nº 2.014/08, respectivamente.

por el Estado nacional. Entre sus objetivos debe llevar adelante, ya sea por sí o asociada a terceros, tareas de estudio, exploración y explotación de hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, así como también su transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización, tanto en el país como en el extranjero. ENARSA recibió la titularidad de los permisos de exploración y de las concesiones de explotación sobre todas las áreas marítimas nacionales que, hasta el momento de entrada en vigencia de la normativa, no se encontraban concesionadas. Por otro lado, de acuerdo con la ley de creación 25.943, se encuentra facultada para intervenir en el mercado con el objetivo de evitar "situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios".

A la luz de los hechos posteriores, se deduce que ENARSA estuvo lejos de cumplir con los objetivos planteados inicialmente. Su condición de "herramienta idónea" se vio bloqueada por una pobre capitalización, que impidió el desarrollo de inversiones en infraestructura y tecnología, además de la contratación acorde de personal. La empresa fue incapaz de intervenir y regular el mercado, en el sentido de incrementar las inversiones y revertir los rendimientos declinantes de los yacimientos, limitándose a ser instrumento para la firma de múltiples tratados en materia energética con Bolivia y Venezuela (ver: Sabbatella, 2013: 172-185), a la importación de combustibles y a ser socia minoritaria de empresas tanto extranjeras como nacionales, privadas y provinciales, en el segmento *upstream.*

Ya en 2007, tres años después de la creación de ENARSA, las dificultades energéticas y, particularmente, la declinante performance de Repsol en términos de extracción y reservas, maduraron en el Gobierno Nacional la idea de alentar una "argentinización" de YPF. Se suponía que el ingreso de un grupo local integrante de la "burguesía nacional" permitiría una gestión de la empresa más acorde a las necesidades energéticas del país. Especulaciones a un lado, lo cierto es que en los cuatro años siguientes quedó demostrado el fracaso de esta iniciativa: las condiciones en las que fue celebrado el ingreso del Grupo Petersen (familia Eskenazi) a la composición accionaria de YPF, la privaron de los recursos necesarios para afrontar inversiones en exploración, extracción, industrialización y comercialización, y contribuyeron a un declinante desempeño, tanto propio, como del sector hidrocarburífero en general. En febrero de 2008 se concretó una primera adquisición del 14,9% del paquete accionario de YPF (valuado en US$ 2.235 millones), con un desembolso de apenas US$ 100 millones, la cesión a Repsol de un primer pago de dividendos por US$ 201 millones y dos préstamos

concedidos por bancos internacionales (US$ 1.018 millones) y la propia Repsol (US$ 1.015 millones) (Clarín, 22/2/2008). Entre noviembre de 2008 y mayo de 2011 se completaron dos adquisiciones más, con nuevos préstamos de los bancos internacionales y Repsol, que redondearon un paquete de 25,46% de las acciones (Infobae, 13/11/2008; Página/12, 5/5/2011). Si bien la familia Eskenazi quedó a cargo del manejo de la empresa, la agresiva distribución de dividendos –US$ 850 millones entre 2008-2009, y de un 90% de las utilidades de la empresa en los siguientes balances–, necesaria para garantizar el pago de los préstamos recibidos por el Grupo Petersen, fue funcional a los intereses de Repsol por obtener divisas y dirigirlas a otros mercados más afines a su plan de negocios, dejando a YPF únicamente con un 10% de las utilidades disponibles para afrontar inversiones en el mercado doméstico (Página/12, 6/2/2012).

Características y funcionamiento del mercado

El fracaso de estas iniciativas de intervención directa en el mercado como “agente productor” o a través de un grupo económico local, se combinó con los pobres o nulos resultados de los acuerdos y programas de estímulo. A pesar de obtener rentabilidades aún mayores a las de los ’90, los capitales del sector no encararon inversiones de riesgo ni buscaron compensar la declinación natural de los yacimientos. En consecuencia, se produjo una persistente caída en los rendimientos que agigantó la brecha entre la demanda y la oferta interna de energía, y que únicamente pudo ser saldada mediante importaciones de combustibles.

Entre 2002-2011 el sector hidrocarburífero no fue ajeno a las tendencias generales de concentración, centralización e internacionalización del capital que dominaron la postconvertibilidad (ver Gaggero, Schorr y Wainer, 2014) y, más allá de algunos cambios de manos en el segmento *upstream,* no sufrió mayores modificaciones respecto del período previo. A pesar de las retenciones, los mejores precios y la licuación de los costos en dólares permitieron que las empresas integradas lograran ventas un 49,2% superiores con respecto a la convertibilidad y utilidades un 83,2% mayores, con lo cual la rentabilidad medida como ganancias sobre facturación alcanzó el 15,7% y fue un 3% superior a 1991-2001. Por su parte, las que únicamente operan en la etapa *upstream,* incrementaron su facturación un 78,2% y lograron utilidades superiores en casi un 150%, con lo cual la rentabilidad fue del 25,1%, mejorando un 7% con respecto a 1991-2001 (Barrera, 2013b).

Estos resultados económicos se lograron pese a que, en esta etapa, se prolongó la tendencia decreciente de la extracción de petróleo iniciada en 1999 y, a partir de 2004, también comenzó a caer la de gas natural (Gráficos 3 y 4). Salvo PAE (en el caso de petróleo) y Total Austral (en el del gas), todas las compañías líderes redujeron significativamente sus rendimientos y sus reservas, siendo el caso de YPF el más grave en ambos rubros. Estas caídas cobran sentido en el marco de una operatoria de las concesiones que –como en los '90– continuó privilegiando la extracción de reservas descubiertas por sobre su reposición (Gráfico 5) y la "productividad" natural de los yacimientos en desmedro de inversiones capaces de mejorar el "factor de recupero final". En consecuencia se observa, de conjunto, una caída de la extracción media por pozo en el caso del petróleo y una notable despresurización de los yacimientos de gas más importantes –destacándose el caso de Loma de La Lata (IAPG; Secretaría de Energía de la Nación 2013).

Así las cosas, el predominio del gas natural como componente de la matriz energética y la necesidad de cerrar la creciente brecha entre la demanda y la oferta interna de energía, empujaron a un importante aumento de las importaciones de gas natural de Bolivia y de Gas Natural Licuado (GNL) transportado por buques metaneros, ambas a cargo de ENARSA. CAMMESA, por su parte, se vio forzada a incrementar sus compras al exterior de fueloil y gasoil, productos destinados a abastecer a las centrales térmicas de generación de energía eléctrica. En consecuencia, con la única salvedad del año 2009, en el período 2002-2011 se registra un crecimiento ininterrumpido de las importaciones de "Combustibles", que ascendieron desde los US$ 482 millones hasta los US$ 9.413 millones.

Los cambios a partir de la ley de "soberanía hidrocarburífera"

Es interesante notar que dicho crecimiento de las importaciones fue convirtiéndose en un desequilibrio macroeconómico de magnitud a partir de 2007 (Gráfico 7) y que, en este sentido, coincidió con el gradual desbarajuste de las otras variables que inicialmente habían vigorizado a la postconvertibilidad.

Después de 2007 se ralentizó o estancó la (disímil) recuperación del salario real –cuya media apenas alcanzó los niveles previos a la crisis de 2001– y comenzaron a tener centralidad mecanismos de control del costo salarial compensatorios de los límites de productividad –vista ésta desde los estándares internacionales–, ya no basados en la disciplina monetaria ni el desempleo como en los '90, sino en la dinámica inflacionaria y la persistencia del empleo

precarizado (Grigera y Eskenazi, 2013; Marticorena, 2013; Piva, 2015). En el marco de la crisis mundial de 2008-2009, y ante la imposibilidad de gravar progresivamente a la gran burguesía con nuevos impuestos o mayores derechos de exportación, la aplicación de políticas "contracíclicas" y el mantenimiento de subsidios redujeron gradualmente los "superávit gemelos" y gatillaron la restricción externa que es consustancial a la estrategia de acumulación –sobre todo por la tendencia al déficit comercial industrial en las fases de crecimiento (Amico, Fiorito y Zelada, 2012)–, pero que hasta ese momento se había mantenido latente.

Hacia 2011, aquel proceso junto a la aceleración de la remisión y fuga de capitales, los pagos de intereses y capital de la deuda externa, así como las crecientes importaciones de combustibles, hicieron ostensible la presión sobre las reservas del Banco Central y el tipo de cambio (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). En este marco, la reproducción conjunta del capital y del Estado tendió a recostarse cada vez más sobre políticas de dudosa efectividad –como los controles de cambios, precios e importaciones y el endeudamiento interno–, pero sobre todo, de improbable compatibilización. En pocas palabras, las crecientes dificultades para posponer la contradicción acumulación/legitimación, se revelaron como una disyuntiva en la que cada paso dado en pos de favorecer la inversión privada y atraer capitales externos amenazaba directamente la popularidad del gobierno, y cada medida destinada a absorber el conflicto e interiorizar el mayor poder reivindicativo de la clase trabajadora y los sectores populares, tendía a traducirse en una agudización de los desajustes macroeconómicos.

La "Ley de Soberanía Hidrocarburífera" Nº 26.741/12 estuvo precedida por diversas escaramuzas con las empresas del sector[14] y,

14 El Gobierno Nacional había dictado en octubre de 2011 el decreto 1722, que volvía a obligar a las compañías petroleras y mineras a ingresar y negociar en el mercado de cambios la totalidad de las divisas obtenidas por sus actividades de exportación. En el mismo, se seguía asociando a estos recursos con la noción de *commodity,* a la vez que se advertía que se trata de "recursos no renovables". Asimismo, en el marco de una serie de ajustes ("sintonía fina") de los gastos estatales, se suspendieron los programas de incentivo *Petróleo Plus* y *Gas Plus*, que suponían erogaciones en favor de las petroleras y refinadoras en el orden de los $ 2.000 millones anuales. Al mes siguiente, se produjo el primer cuestionamiento del representante estatal en la asamblea de accionistas de Repsol-YPF al extraordinario reparto de dividendos decidido por socios mayoritarios. En enero de 2012 se produjo un nuevo cruce con Repsol (y otras empresas) por la venta con sobreprecios del gasoil a empresas de transporte de pasajeros y de carga, y por la falta de inversiones que pusieran en valor los "descubrimientos" de Vaca Muerta, anunciados meses antes. En febrero, la OFEPHI, el Gobierno Nacional y representantes sindicales, sellaron una serie de acuerdos que prefiguraron algunos aspectos de

en general, por una serie de conflictos –precipitados por aquella disyuntiva– entre el Gobierno y diversas fracciones y grupos de la burguesía, (Resolución Nº 125, estatización de las AFJP, uso de las reservas del Banco Central). El 16 de abril de 2012 fue presentado el proyecto, que recibió amplia aprobación en el Congreso de la Nación entre el día 25 de ese mes y el 3 de mayo.

La ley dictamina, como principio rector general de la política a implementar en el sector, la concepción de los hidrocarburos en tanto "recursos estratégicos", imprescindibles para un desarrollo socioeconómico armónico, equitativo y sustentable. En este sentido, en los considerandos del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, el abastecimiento del mercado interno y la actividad hidrocarburífera en general son conceptualizadas como "de interés público nacional" y el Estado debe "garantizar el autoabastecimiento en materia de combustibles [que] contribuye de manera crucial a determinar el tipo de modelo económico y de crecimiento que puede desenvolverse en cada país". Para ello, se estableció la utilidad pública y la expropiación del 51% del patrimonio de YPF S.A. en manos de Repsol, que fue repartido en un 51% para el Estado Nacional y un 49% para las provincias –y que supone un "pacto de sindicación" por 50 años en el ejercicio de los derechos accionarios-. Este cambio en la forma de Estado, así como la reafirmación del Poder Ejecutivo como la "autoridad a cargo de la fijación de la política en la materia", son indicativos de un intento de "re-centralización" del diseño y la implementación de la política hidrocarburífera, que inevitablemente choca con –y sólo revierte parcialmente– lo establecido constitucionalmente a partir de 1994 y la provincialización consolidada durante los 2000.

Este sentido "estratégico" de los hidrocarburos[15] quedó enfrentado contradictoriamente con un redivivo criterio mercantil, que es expresión de otros de los principios rectores de la ley: "la obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos"; la continuidad de YPF como sociedad anónima

---

la nueva ley, y Repsol fue señalada una vez más como la principal responsable de la situación del sector. Entre marzo y abril las provincias de Chubut, Santa Cruz, Neuquén y Río Negro cancelaron varios contratos de concesión por incumplimiento de inversiones o caídas significativas en la extracción. Para mediados de abril, la cotización Repsol-YPF había caído un 36,8 % en Buenos Aires, y más de un 50 % en Nueva York.

15 Dos meses más tarde, el decreto reglamentario 1277/12 del 25 de julio, reafirmó los principios más disruptivos de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera. Así, se puso fin a la "libre disponibilidad" que se arrastraba desde las primeras reformas neoliberales, y se intentó institucionalizar una mayor planificación y gestión a nivel nacional de los segmentos del sector.

abierta; la preservación de los intereses de los accionistas "generando valor para ellos"; y, en menor medida, la promoción de asociaciones con otras empresas –que pueden ser públicas, pero también "privadas o mixtas, nacionales o extranjeras".

De esta manera, la ley interioriza explícitamente el "desdoblamiento" de los hidrocarburos en cuanto valores y valores de uso que, como vimos, ya había atravesado a otras políticas implementadas desde 2002. ¿Cómo superar la obvia tensión que existe entre la explotación racional y sustentable tendiente al autoabastecimiento, y la directiva de generar saldos exportables de un recurso finito, en un país cuyos yacimientos más importantes llevan varias décadas de explotación? Se trata de una contradicción únicamente diferible a costa de un salto técnico y económico cualitativo, que posibilite la extracción de hidrocarburos "no convencionales" de estructuras geológicas más complejas: *shale* y *tight* gas, *shale oil*, *coalbed methane*, entre otros.

La *Energy Information Administration* (junio de 2013), ubica a la Argentina en tercer lugar en cuanto a potencial en este tipo de recursos, detrás de EE.UU. y China. El país contaría con recursos técnicamente recuperables de *shale oil* por 27.000 millones de barriles, y 802 TCF (*trillion cubic feet*) de *shale gas*. Sin embargo, hacia febrero de 2012 en Vaca Muerta –la formación que concentra gran parte de esta estimación–, apenas se había certificado como "reserva probada" un 0,14% de los recursos totales. Este último no es un dato menor, dadas las diversas denuncias que existen a nivel internacional respecto de maniobras especulativas basadas en la sobreestimación de los recursos explotables, con los objetivos de mejorar las valuaciones accionarias de las empresas y de presionar a los gobiernos para obtener mejores precios de comercialización de lo extraído.

La fuerte apuesta del Gobierno Nacional por la explotación de estos recursos se advierte en la importancia que les asigna YPF en su Plan Estratégico 2013-2017. Éste proyecta una inversión de US$ 37.000 millones, con la que se estima incrementar un 29% la tasa de extracción de petróleo con respecto al promedio de 2011-2012, con una participación del 46% del *shale oil*; y un incremento en la extracción de gas natural del 23%, con una participación del 59% de *shale* y *tight* gas. Es importante señalar que el aprovechamiento de estos recursos implica la utilización de técnicas como la "fractura hidráulica", que han sido asociadas a múltiples casos de contaminación ambiental y se encuentran prohibidas o bajo moratoria en numerosos estados o países[16].

16 En Norteamérica (donde se destacan los casos de Nueva York, Maryland, Ver-

De esta manera, la ley de "soberanía hidrocarburífera" y el plan de negocios de YPF expresan un doble movimiento de ruptura e interiorización plena de principios, características y contradicciones inauguradas por las políticas neoliberales, que se explica por la avanzada disolución de las condiciones económicas que habían posibilitado la reproducción "armoniosa" del capital y del Estado durante la primera etapa de la postconvertibilidad. Por estas razones, el escenario abierto ya no puede conceptualizarse como una continuidad "morigerada" del modelo neoliberal como hasta 2011, pero tampoco resulta en una vuelta a los principios del viejo "nacionalismo petrolero". Se trata, pues, de una hibridación contradictoria, que superficialmente encuentra expresión en la necesidad simultánea de autoabastecimiento y exportación, cuya única posibilidad de sutura descansa sobre la explotación masiva de hidrocarburos no convencionales.

Esto último supone, en definitiva, una compleja articulación de la geología y la técnica, en el marco de condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas específicas, garantizadas por el Estado.

4. Consideraciones finales

Al poco tiempo de sentadas estas bases, se tomaron medidas claramente direccionadas a la generación de aquellas nuevas condiciones. Una "palanca clave" del plan estratégico 2013-2017 de YPF es la aparición de socios *shale*, que aporten financiamiento, capacidad de gestión y/o *know how* para el desarrollo "acelerado" de los no convencionales[17]. En diciembre de 2012 se anunció la firma de un pre-acuerdo entre YPF y la transnacional Chevron, en el que se establecieron términos y condiciones para iniciar "el primer piloto de desarrollo masivo de petróleo no convencional" en Vaca Muerta –entendimiento que fue ratificado el 16 de julio de 2013. Si bien se desconocen en detalle sus cláusulas, la información difundida por YPF señala una inversión conjunta de alrededor de US$ 16.000 millones hasta 2017, con la perforación de 1.500 pozos en un área de 395 km^2. La extracción

mont y Quebec), Europa (donde se la prohibió en todo el territorio de Francia y Bulgaria, y recibió moratorias en regiones de España, Reino Unido, Alemania, Holanda, Dinamarca, Suiza, entre otras), y Oceanía. En Argentina –primer país de América al sur del Río Bravo en el que se fracturó un yacimiento no convencional– el *fracking* fue prohibido en municipios de las provincias de Buenos Aires, Río Negro, Neuquén, Entre Ríos, Chubut y Mendoza.

17 El acuerdo logrado entre el Gobierno Nacional y Repsol por la expropiación de las acciones de YPF, que contempla un pago en títulos públicos por un valor nominal de US$ 5.000 millones, con vencimientos en 2017, 2024 y 2033, puede entenderse, valoraciones al margen, como un intento de "normalizar" las relaciones con el sector, y facilitar a YPF el acercamiento de nuevos socios.

diaria podría alcanzar 50 mil barriles de petróleo y 3 millones de m^3 de gas natural asociado.

En enero, la Resolución Nº 1/13 del Ministerio de Economía de la Nación había establecido un nuevo sistema de retenciones, que actualizó el "valor de corte" que el productor recibe por cada barril exportado (que pasó a US$ 70) y el precio de referencia internacional a partir del cual se aplica el gravamen (US$ 80). De esta manera, el Estado nacional resigna parte de sus ingresos por retenciones en relación a las alícuotas anteriores y tienden a equipararse los niveles de rentabilidad entre el petróleo de exportación y el destinado al mercado interno, con el propósito de estimular nuevas inversiones en exploración y explotación, fundamentalmente de hidrocarburos no convencionales. Algo similar había ocurrido en noviembre de 2012 con el gas en boca de pozo, cuyo millón de BTU (*British Thermal Unit*) se incrementó de US$ 2,5/5 –dependiendo de si la extracción se enmarcaba en los términos del programa *Gas Plus*–, a US$ 7,5 aplicables a toda extracción excedente a los niveles actuales. Finalmente, otra condición económica necesaria para garantizar la rentabilidad de las inversiones tiene que ver con el mayor precio de los combustibles, que entre marzo de 2013 y 2014 aumentaron alrededor de un 60% (La Nación, 1/3/2014).

Por otro lado, en julio de 2013 el Decreto Nº 929 creó el "Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos", que sirvió de marco para el acuerdo con Chevron, y del que podrán participar titulares de permisos de exploración y/o concesiones de explotación de hidrocarburos en todo el territorio nacional, que presenten un proyecto de inversión para la extracción de hidrocarburos con un desembolso mínimo de US$ 1.000 millones en los primeros cinco años. Una vez cumplido este plazo, podrán exportar el 20% de lo extraído sin pagar retenciones y tendrán la libre disponibilidad del 100% de las divisas que obtengan. En caso de que estos volúmenes debieran destinarse al mercado interno para satisfacer las necesidades de autoabastecimiento, igualmente gozarán de un precio no inferior al de exportación, que si bien se pagará en pesos, también podrá convertirse a divisas de libre disponibilidad. El régimen también contempla la solicitud de recategorización de los bloques (o fracciones) como "concesiones de explotación no convencional de hidrocarburos", con una extensión mínima de 25 años, prorrogables a 10 más de forma anticipada. Si bien es erróneo calificar a esta nueva disposición como "neoliberal" o como propicia para una "re-privatización" de YPF, sí es cierto que genera condiciones económicas e institucionales más ventajosas para el capital

en lo referido a derechos de exportación y al control territorial que deviene de la posibilidad de crear áreas de explotación de acuerdo a sus intereses y sin mediar licitaciones públicas.

Finalmente, las condiciones políticas y sociales requeridas por este nuevo paradigma quedaron al descubierto cuando el acuerdo YPF-Chevron debió ser ratificado por otro entre la compañía argentina y Neuquén. En el mismo se avalan las condiciones del Decreto Nº 929/13 y la provincia se compromete a mantener las regalías en el orden del 12% hasta el año 2048 (que surge del plazo de vigencia de la concesión y su prórroga); a no gravar a la empresa con nuevos tributos, renta extraordinaria ni "Canon Extraordinario de Producción"; y a permitir que la propia YPF actúe dentro un equipo de trabajo que facilite las tareas de fiscalización ambiental y de inversiones, que competen a la autoridad de aplicación –además, YPF podrá ceder todos estos derechos y obligaciones a otro cesionario. Por último, de no llegar a acuerdo en caso de controversias, será inapelable el arbitraje de acuerdo a las reglas establecidas por la Cámara de Comercio Internacional, con sede en París (OPSur, 23/8/2013).

A cambio, Neuquén negoció $ 1.000 millones en obras, que serán financiadas por la Nación. Este plan, que apunta a generar consenso en los departamentos con mayor impacto por la actividad hidrocarburífera, tuvo su complemento necesario en la brutal represión que sufrió, el día de la votación en la Legislatura provincial, una manifestación de 5 mil personas –integrantes de organizaciones sociales, sindicales, políticas, estudiantiles y de pueblos originarios– opuesta al acuerdo, que derivó en dos heridos por balas de plomo (Página/12, 29/8/2013).

Lejos de tratarse de un hecho aislado, parece probable que el recurso a formas privadas y estatales de violencia se extienda como dispositivo generador de "consenso", en la medida en que las condiciones geológicas, técnicas, económicas y políticas permitan un avance territorial de este tipo de proyectos sobre esta y otras cuencas, que en la actualidad cuentan con matrices productivas y civilizatorias incompatibles con la utilización de la fractura hidráulica y la extracción de hidrocarburos no convencionales.

Se profundizarían, en este sentido, otras tendencias y fenómenos que nada tienen de "novedosos". Desde hace años, se conocen graves procesos de desestructuración de relaciones sociales ocasionados por la irrupción y operatoria de la industria hidrocarburífera, sobre todo en la cuenca neuquina. La disolución de relaciones signadas por la baja monetización, formas asociativas y comunitarias

de producción, y la ruptura de vínculos culturales y metabólicos ancestrales con el territorio, remiten, en general, al debate que en los últimos años han dado algunas corrientes del marxismo en relación a la vigencia de mecanismos propios de la acumulación originaria en la dinámica actual de la economía mundo capitalista (ver Composto y Pérez Roig, 2012). La separación de comunidades originarias respecto de sus medios de producción y subsistencia, combinada con una creciente mercantilización de la tierra y los recursos naturales, deviene generalmente en una nueva producción del espacio que tiende a su instrumentalización (Lefebvre, 1991), a procesos de alienación de la naturaleza (Galafassi, 2004) y a una afectación radical de su metabolismo con la sociedad (Foster, 2000).

Ahora bien, la necesidad de ampliar la frontera hidrocarburífera y de avanzar en la explotación masiva de "no convencionales", con este resultante efecto de "despojo", reconoce un origen primario en la acumulación que se produce bajo la forma de explotación económica capitalista. En este, como en otros casos, reproducción ampliada y acumulación por "métodos violentos" conforman una unidad orgánica y son indisociables (Luxemburgo, 1968).

Así como, históricamente, los combustibles fósiles fueron ganando preeminencia a medida que progresaba la *subsunción real* del trabajo en el capital, en la actualidad son las necesidades energéticas y económicas de la estrategia de acumulación imperante las que demandan la puesta en marcha de este tipo de proyectos. Esta no "neutralidad de clase" de la matriz de producción y apropiación de energía, convierte a la lucha por la "soberanía energética" en una lucha grávida de potencial anti-sistémico. A fin de cuentas, los hidrocarburos por los que en la boca de pozo se enajena (o enajenará) a comunidades enteras de sus medios de producción y subsistencia, son los mismos que, gracias a sus inigualables condiciones naturales, alimentan diariamente los procesos productivos y las formas asociadas de explotación/disciplinamiento de millones de trabajadores.

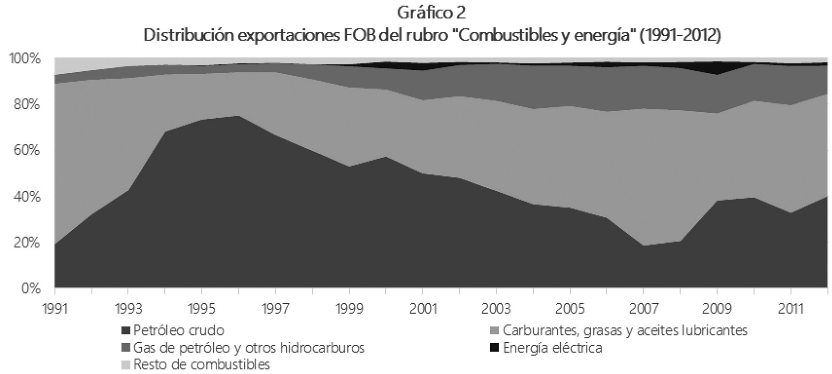
Anexo de gráficos

Gráfico 1
Evolución de las exportaciones según índice de cantidad (1990-2012)

General — Primarios — MOA

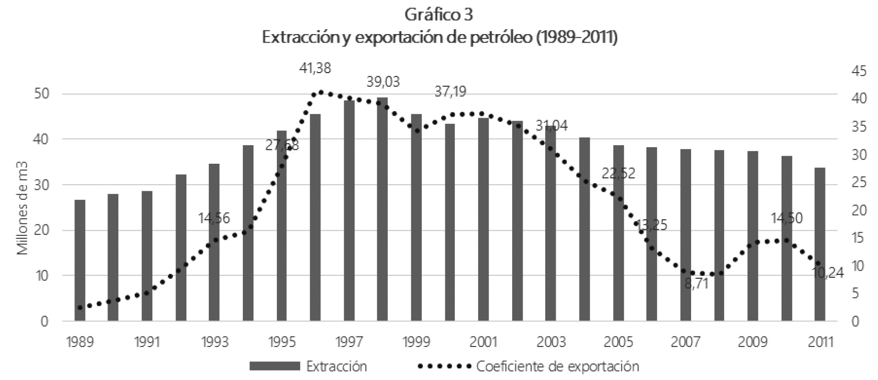
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

Gráfico 2
Distribución exportaciones FOB del rubro "Combustibles y energía" (1991-2012)



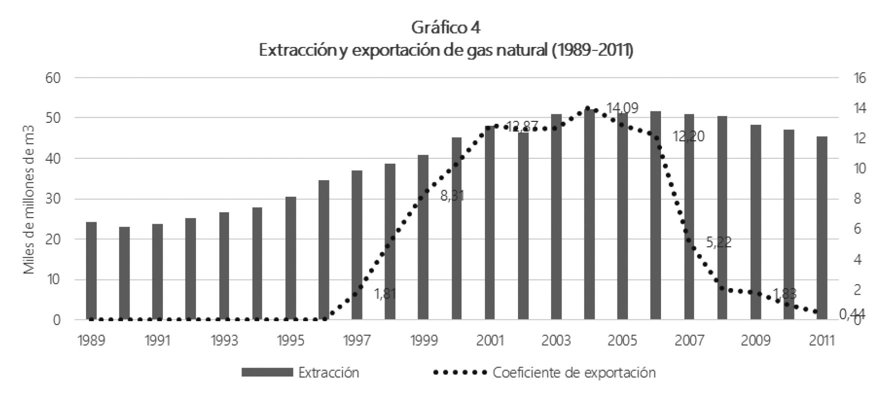
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

Gráfico 3
Extracción y exportación de petróleo (1989-2011)



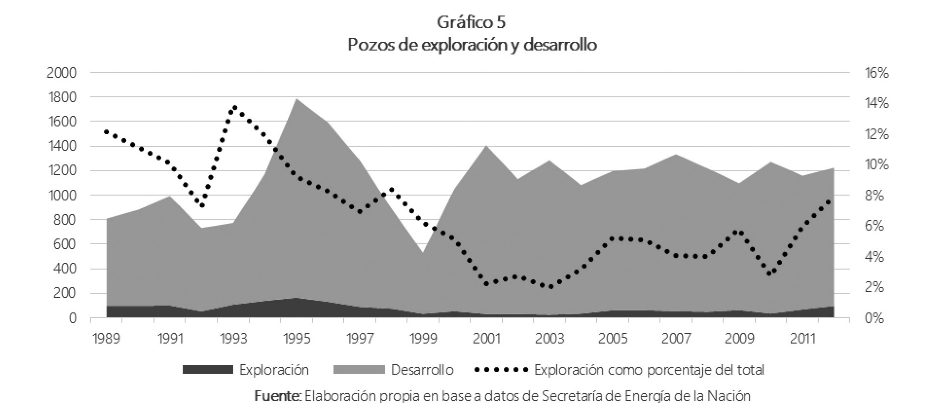
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía de la Nación e IAPG

Gráfico 4
Extracción y exportación de gas natural (1989-2011)



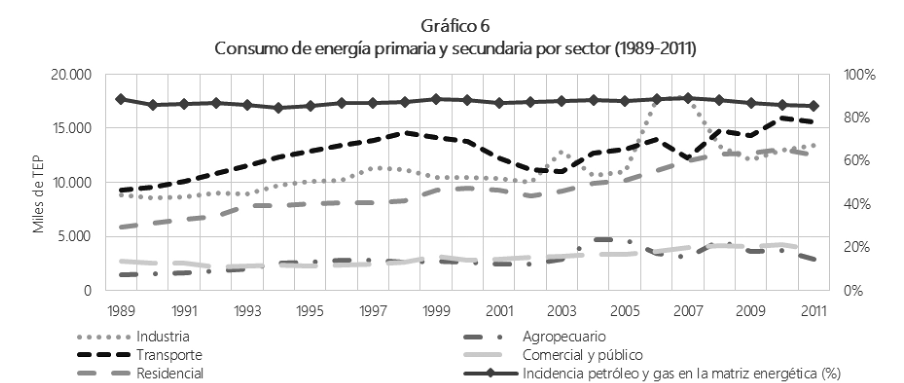
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía de la Nación e IAPG

Gráfico 5
Pozos de exploración y desarrollo

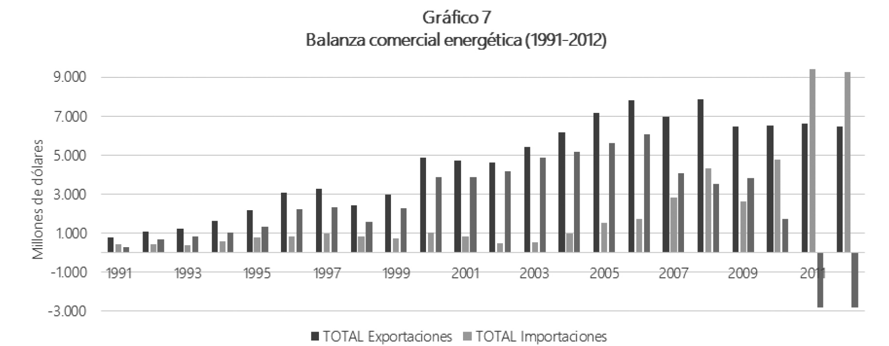


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía de la Nación

Gráfico 6
Consumo de energía primaria y secundaria por sector (1989-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía de la Nación



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación

Bibliografía

Altvater, Elmar (1998). "Global order and nature". En Keil, R.; Bell, D.; Penz, P.; y Fawcett, L. (editores): *Political Ecology. Global and Local*, pp. 19-44. Londres: Routledge.

Amico, Fabián; Fiorito, Alejandro; y Zelada, Agustina (2012). *Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro.* Documento de Trabajo Nº 45, julio de 2012, CEFID AR.

Barrera, Mariano (2013a). "La renta petrolera en Argentina: un análisis de las últimas dos décadas". En revista *Ensayos de Economía*, número 43, julio-diciembre de 2013, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, pp. 93-114.

__________ (2013b). "Desregulación y ganancias extraordinarias en el sector hidrocarburífero argentino". En revista *Política y cultura*, número 40, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México D.F., pp. 177-199.

Barrera, Mariano; Sabbatella, Ignacio y Serrani, Esteban (2012). *Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF.* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Basualdo, Eduardo (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa.* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / FLACSO.

__________ (2003). "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge

y la crisis de la valorización financiera". Revista *Realidad Económica,* #200.

__________ (2006). "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: de la sustitución de importaciones a la valorización financiera". En Basualdo y Arceo [compiladores], *Neoliberalismo y sectores dominantes.* Buenos Aires: CLACSO, pp. 123-177.

Bonnet, Alberto (2008). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001.* Buenos Aires: Prometeo.

__________ (2011). "Las relaciones entre estado y mercado: ¿un juego de suma cero?". En Bonnet, A. [compilador], *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente.* Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente, pp. 15-44.

Composto, Claudia y Pérez Roig, Diego (2012). "Presentación. Trazos de sangre y fuego: ¿continuidad de la acumulación originaria en nuestra época?". En revista *Theomai*, número 26, segundo semestre de 2012, Buenos Aires, pp. I-XXII.

Foster, John Bellamy (2000). *La Ecología de Marx.* Barcelona: El Viejo Topo.

Gaggero, Alejandro; Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo.* Buenos Aires: Futuro Anterior.

Galafassi, Guido (2004). *Naturaleza, sociedad y alienación.* Montevideo: Nordan Comunidad.

Georgescu-Roegen, Nicholas (1986). "The Entropy Law and the Economic Process in Retrospect". En revista *Eastern Economic Journal*, volumen XII, número 1, enero-marzo 1986, pp. 3-25.

Grigera, Juan y Eskenazi, Matías (2013). "Apuntes sobre la acumulación de capital durante la posconvertibilidad". En Grigera (compilador), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 165-194.

Harvey, David (2008). *La condición de la posmodernidad.* Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Heinberg, Richard (2005). *The Party's Over. Oil, War and the Fate of Industrial Societies*. Gabriola Island: New Society Publishers.

Holloway, John (2003). "Surgimiento y caída del keynesianismo: se abre el abismo". En Holloway, J., *Keynesianismo, una peligrosa ilusión. Un aporte al debate de la teoría del cambio social.* Buenos Aires: Herramienta, pp. 59-104.

Jessop, Bob (1991) [1983]. "Accumulation Strategies, State Forms

and Hegemonic Projects". En Clarke, S. (editor), *The State Debate*, pp. 140-162.

Keefer, Thomas (2005). *Of Hand Mills and Heat Engines: Peak Oil, Class Struggle and the Thermodynamics of Production.* A Major Research Paper Submitted to the Faculty of Graduate Studies in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts. Universidad de York, Toronto.

Kozulj, Roberto (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas.* Santiago de Chile: CEPAL.

Kozulj, Roberto y Bravo, Víctor (1993). *La política de desregulación petrolera argentina.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Lefebvre, Henri (1991). *The production of space.* Oxford: Blackwell.

Luxemburgo, Rosa (1968). *La acumulación de capital.* Buenos Aires: s/e.

Mansilla, Diego (2007). *Hidrocarburos y política energética.* Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Marticorena, Clara (2013). "Relaciones laborales y condiciones de trabajo en la industria manufacturera durante la posconvertibilidad". En Grigera (compilador), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011).* Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 135-164.

Marx, Karl (1987). *Salario, precio y ganancia.* Buenos Aires: Anteo.

__________ (2001) [1863-1866]. *El Capital. Libro I Capítulo VI (inédito). Resultados del proceso inmediato de producción.* México D.F.: Siglo XXI Editores.

__________ (2006). *El Capital*, tomo I. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Meiksins Wood, Ellen (2000). *Democracy against Capitalism. Renewing historical materialism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Negri, Antonio (1994) [1967]. "Keynes and the Capitalist Theory of the State". En Hardt, M. y Negri, A., *Labor of Dionysus. A Critique of the State-Form.* Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 22-50.

O'Connor, James (1974). *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana* [título original: *The Fiscal Crisis of the State*]. Buenos Aires: Ediciones Periferia.

Piva, Adrián (2007). "Acumulación de capital y hegemonía débil en Argentina (1989 – 2001)". Revista *Realidad Económica*,

número 225, Buenos Aires. Tomado de: http://www.laargentinareciente.com.ar/

__________ (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista.* Buenos Aires: Biblos.

__________ (2013). "¿Cuánto hay de nuevo y cuánto de populismo en el neopopulismo? Kirchnerismo y peronismo en la Argentina post 2001". En revista *Trabajo y sociedad*, número 21, invierno de 2013, Santiago del Estero, pp. 135-157.

__________ (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista.* Buenos Aires: Batalla de Ideas (en prensa).

Portantiero, Juan Carlos (1973). "Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual". En Braun, O. (compilador), *El capitalismo argentino en crisis.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 73-118.

__________ (1977). "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973". En *Revista mexicana de Sociología,* volumen 39, número 2, abril-junio de 1977, pp. 531-565.

Ramos Mejía, Juan Francisco (h) (2008). "El régimen jurídico del abastecimiento interno de los hidrocarburos". En revista *Petrotecnia,* abril de 2008, Buenos Aires, pp. 32-52.

Sabbatella, Ignacio (2011). *La ecología política de la privatización de YPF: mercantilización de los hidrocarburos y valoraciones alternativas (1989-2001).* Tesis para optar por el título de Magíster en Investigación en Ciencias Sociales. Maestría en Investigación en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires

__________ (2013). *¿Commodities o bienes estratégicos para el crecimiento económico? La ecología política del petróleo y gas en la etapa posneoliberal.* Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Salas, Horacio (2008a). *Centenario del petróleo argentino 1907-2007,* tomo I. Buenos Aires: Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG).

__________ (2008b). *Centenario del petróleo argentino 1907-2007,* tomo II. Buenos Aires: Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG).

Toledo Tolentino, Ángel (2011). "Cambios en la industria petrolera internacional bajo la etapa neoliberal". En Márquez Covarrubias, et al [coordinadores], El desarrollo perdido. Avatares del capitalismo neoliberal en tiempos de crisis. México D.F.: Miguel Ángel Porrua y UAZ.

8. Del poder de los ladrillos a la ciudad banco. Las implicancias del "boom" inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados[1]

Juan Pablo del Río
Federico Langard

1. Introducción

En el marco del proyecto de investigación *"Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflictos"*[2], este trabajo procura realizar una primera aproximación a la relación entre macroeconomía y ciudad a partir del análisis de la dinámica que experimentó el sector de la construcción y el mercado inmobiliario post crisis 2001-02, momento a partir del cual la actividad de la construcción creció al doble que el conjunto de la economía y más que cualquier otra actividad económica. Para explicar este fenómeno se parte del supuesto que en el período bajo análisis los inmuebles intensificaron su función como activo financiero.

A efectos de realizar una lectura de este fenómeno, en la primera parte del trabajo se considera necesario revisar el papel de la renta del suelo en la distribución de la riqueza y el rol del funcionamiento de los mercados de suelo en la configuración de la ciudad. Entender estos elementos conceptuales junto con la categoría del *circuito secundario del capital* (Harvey, 2003) permiten introducir, en línea con Lovera (2013), una distinción entre el sector de la construcción y el componente no productivo de la dinámica inmobiliaria. Esta distinción es imprescindible para no realizar un análisis simplista

1 Este trabajo constituye una versión ampliada de un artículo previo: Del Río, J.P.; Langard, F. y Arturi, D. (2014) "La industria de la construcción y la impronta del mercado inmobiliario neodesarrollista", Revista Realidad Económica N° 283, IADE, Buenos Aires

2 Proyecto acreditado en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación SCyT-UNLP con sede de trabajo en el Centro de Investigaciones Geográficas del IdIHCS-FaHCE-UNLP.

del "boom inmobiliario" que en parte dinamizó la industria de la construcción y, al mismo tiempo, permite situar la lectura del fenómeno dentro del papel estructural que tienen los mercados de suelo en el proceso de *acumulación urbana* (Abramo, 2011).

Luego, se describen algunos rasgos del esquema macroeconómico instaurado a partir del año 2003, para entender por qué la construcción se vuelve una actividad estratégica en el período bajo análisis, su "arraigo" nacional frente a la escasa competencia externa y su capacidad de tracción de la economía doméstica son claves importantes para el nuevo esquema político-económico. Asimismo, se identifican los vínculos entre la expansión del sector de la construcción y las nuevas condiciones financieras generadas mediante la asimilación de la figura del *fideicomiso inmobiliario.*

Por último, se presenta un análisis de la evolución del salario en relación al índice general de precios, el precio del suelo urbano y el precio de la vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)[3]. Al interior del período analizado (2001-2011), se reconocen distintas fases de la vinculación entre el poder adquisitivo del salario y el precio de la vivienda. A partir de ello, se observa que el aumento de la oferta del parque habitacional construido no se tradujo necesariamente en una reducción del precio de los inmuebles.

2. Renta, mercados de suelo y acumulación urbana

La relación entre ganancia extraordinaria, escasez y propiedad se encuentran en la base de la generación de la renta del suelo. En este punto adscribimos al planteo de Jaramillo (2009), según el cual en la estructura jurídica radica la posibilidad del dominio sobre las características irreproducibles que están en la base de la ganancia extraordinaria.

Si bien, en el ámbito urbano el control de la propiedad del suelo se encuentra fuertemente atomizado, la escasez de suelo urbano cualificado como tal[4] contribuye a la formación de renta producto

3 Se recurre a la información de la CABA, dado que la Dirección de Desarrollo Urbano del Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es el único organismo público del país que produce -de manera sistemática- un Informe del Mercado Inmobiliario con estadística de precios del metro cuadrado de terrenos e inmuebles construidos (departamentos de uso residencial) con datos disponibles desde el 2001. No obstante, se debe destacar que la tendencia de la ciudad de Buenos Aires no difiere significativamente del resto de las principales ciudades del país, ni de la media ponderada entre las principales ciudades del país, según datos presentados por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (SPE, 2011), que ha recurrido a relevamientos propios de la Dirección Nacional de Programación Económica Regional (ver Gráfico N° 3).

4 La escasez de suelo urbano puede depender de diversos motivos, como por ejemplo

de la concentración de la demanda en ciertas áreas de la ciudad. A diferencia de otros bienes cuya producción puede ser industrializada, se replican de manera homogénea y no guardan un vínculo fijo con el espacio entre su producción y consumo, el suelo urbano es un bien heterogéneo dada su singularidad en términos de su ubicación en el espacio. Este aspecto es central para entender por qué la oferta del suelo urbano se encuentra monopolizada por su propietario. A su vez, la relativa irreproductibilidad de las condiciones de localización hace que la oferta del suelo urbano sea inelástica en el corto y mediano plazo.

Por estos motivos, la bibliografía sostiene que en el mercado de suelo urbano existe un desencuentro estructural entre la oferta y la demanda. Los diversos demandantes del espacio concentran sus preferencias en pocas ubicaciones pero la creación de localizaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo, lento y costoso; ello hace que la oferta del suelo resulte estructuralmente escasa. Por este motivo, la *relativa irreproductibilidad* del suelo urbano deriva de la dificultad de repetir su ubicación respecto a las actividades generales de la sociedad, más que de la dificultad de crearlo como soporte físico (Morales Schechinger, 2005).

Los *precios del suelo urbano* expresan en buena medida la valoración social que adquieren los terrenos de acuerdo a sus atributos extrínsecos (ubicación, actividades soportadas, expectativas de valorización), más que a sus atributos intrínsecos (forma, tamaño, capacidad portante). Por ello, como suele decirse, "no hay un lote igual a otro" y la demanda efectiva por un terreno no logra ser remplazada plenamente por la oferta de otro terreno. Esta falta de complementariedad entre oferta y demanda de suelo es determinante en la formación del precio del suelo y explica por qué el mismo depende esencialmente del "tirón de la demanda". Al mismo tiempo, la estructura de la demanda del suelo se ajusta a las ventajas localizadas de uso o ganancia extraordinarias de las cuales pueden apropiarse determinados agentes. En otras palabras, la demanda deriva de la actividad que en el suelo se localice o del uso potencial que pueda adquirir (Baer, 2008).

En este sentido, la demanda concurrente no se constituye sólo por familias con diferente disposición de pago que persiguen necesidades habitacionales, ni sólo por empresas que demandan suelo para realizar sus actividades, también se explica por la presencia de promotores e inversores inmobiliarios. Los promotores inmobiliarios son agentes especializados que operan como intermediarios entre

la existencia de zonas desprovistas de infraestructura y servicios.

los propietarios originales y los usuarios finales, y compiten por el suelo para desarrollar –edificación mediante- el "mejor y mayor uso" posible del suelo. La demanda derivada surge de la actividad a la cual el suelo da soporte, es decir, del tipo y la intensidad de uso admitida en términos normativos y de la rentabilidad económica que se espera obtener del suelo en una localización determinada. Por esta razón, el mercado de suelo urbano puede ser entendido básicamente como un *mercado de localización* sobre el cual se proyectan expectativas de ganancia económica que son las que habilitan la aparición de la renta del suelo.

De manera complementaria al papel que juegan la renta y la mercancía-suelo, en este apartado nos interesa recuperar el concepto de *circuito secundario del capital* (Harvey, 2003) por su impacto en la dinámica urbana. Por otra parte, una vez encuadrados el proceso inmobiliario y la acumulación urbana como parte de la circulación del capital, se presenta una tipificación de los movimientos de precios del suelo urbano como una forma de interpretar la ligazón que existe entre los mercados de suelo y el conjunto de la economía. Harvey (2003) realiza una distinción entre tres circuitos del capital: el primario, referido a la acumulación ampliada de capital, donde opera un proceso de reinversión del excedente en el mismo proceso productivo; el secundario, asociado a las inversiones en capital fijo que necesitan largos períodos de amortización; y el terciario, vinculado a las inversiones en investigación y desarrollo realizadas por el sector público. Siguiendo la revisión realizada por López (2007), el *circuito secundario* abarca las inversiones asociadas al sector de la construcción e incluyen tanto la inversión privada como la inversión estatal en infraestructura. La inversión pública normalmente opera como una forma de capital fijo desvalorizado, mientras que la inversión privada en la construcción reporta beneficios que surgen de la ganancia del propio proceso productivo, así como de la renta sobre el valor del suelo de la edificación construida (alquiler) y del precio a futuro del inmueble (venta).

Más recientemente con el objetivo de interpretar las raíces urbanas de la crisis mundial actual, Harvey (2013) plantea la necesidad de indagar la relación entre desarrollo urbano y las perturbaciones o expansiones macroeconómicas, y al mismo tiempo, entender las alzas y caídas de los mercados inmobiliarios como parte de la dinámica que adquieren los flujos financieros especulativos. En esta línea de trabajo la ciudad es entendida como un medio clave para la absorción del excedente y, en simultáneo, el autor sugiere prestar atención al proceso intrínseco por el cual la urbanización convierte

la producción del espacio y los monopolios espaciales en parte de la dinámica de acumulación, además de estudiar la conexión que existe entre el mercado de suelo y la propiedad inmobiliaria con el *capital ficticio*[5]. Incluso, propone observar la relación existente entre capital productivo y capital ficticio en la configuración del mercado inmobiliario.

Otra clave conceptual para comprender la dinámica de los precios del suelo urbano y sus vínculos con la acumulación de capital, es la clasificación de los movimientos del precio del suelo descriptos por Jaramillo (2009): estructurales generales, coyunturales generales y estructurales particulares. Aquí nos detendremos en los *movimientos coyunturales generales*, en tanto son fluctuaciones alrededor de la tendencia estructural al alza de los precios del suelo mediadas por la dinámica macroeconómica. Estos ciclos de alzas y bajas en los precios del suelo son inducidos por las oscilaciones de otros mercados con los cuales se conecta el mercado de suelo. La expansión o contracción de la industria de la construcción -según la movilidad del capital que interviene en el sector- repercute en la demanda de suelo. Las oscilaciones de la tasa de interés que brinda el mercado financiero y la consolidación de opciones financieras, también incide en la dinámica de los precios del suelo, dado que frente a tasas de interés muy bajas o frente a la inestabilidad financiera, la compra de inmuebles opera como una alternativa de inversión y una opción de colocación de ahorros. Del mismo modo, un alza en la tasa general de ganancia del conjunto de la economía impacta a través del mecanismo de capitalización de la renta en los precios del suelo con signo negativo. Finalmente, las expectativas agregadas pueden magnificar cualquiera de las oscilaciones anteriores, es decir, existen ocasiones donde hay agentes dispuestos a comprar a precio alto por la confianza en el incremento futuro del valor del inmueble.

3. El giro macroeconómico de impronta neodesarrollista

Durante el período de ajuste regresivo (1975-2001) la economía argentina se caracterizó por un estancamiento con fuertes oscilaciones de incremento y caída del PBI, caída de la inversión, deterioro del mercado de trabajo y de los salarios, con una consecuente

5 A diferencia del capital real o el crédito que implica un capital productivo que se está valorizando y obteniendo plusvalía, el capital ficticio no constituye riqueza social ya que los títulos no poseen valor intrínseco. De este modo, los títulos públicos, la titularización de hipotecas o el precio de las acciones de una empresa que supera el valor de sus activos totales o la propiedad inmobiliaria como activo financiero, constituyen formas de capital ficticio (ver Astarita, 2012).

concentración del ingreso en el capital ya concentrado. Asimismo se observó una expansión del sector financiero, proceso íntimamente vinculado al endeudamiento externo. Durante la última parte de este periodo, a partir de 1991, se estableció el régimen de convertibilidad que generó una dinámica económica con eje en la paridad cambiaria, la valorización financiera, el endeudamiento y la transferencia de recursos al exterior. Se implementaron reformas estructurales a través de la privatización de empresas estatales, la concesión de servicios públicos, la apertura externa, la desregulación de la economía y la reforma del Estado. Esta combinación de un tipo de cambio fijo y reformas estructurales posibilitó a los sectores dominantes una expansión de sus intereses en un marco de estabilización de precios (Basualdo, 2003).

En diciembre de 2001, la crisis de las políticas neoliberales dio paso al fin de la convertibilidad peso-dólar. En el año 2002, en medio de una fuerte crisis político-institucional, el nuevo gobierno surgido de un acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios, tomó una serie de medidas de política económica y financiera que marcaron la salida de la convertibilidad y generaron un nuevo escenario en el que se combinaron pesificación y devaluación, generando instantáneamente una transferencia de ingresos hacia los sectores económicos más concentrados (Basualdo, 2003). Si bien la combinación de devaluación y pesificación profundizaron la crisis durante un primer período, el establecimiento de un "dólar alto" creó las condiciones para una recuperación de los sectores productivos orientados al mercado interno y mejoras de competitividad para los sectores exportadores.

A partir de 2003, la política monetaria procuró simultáneamente acumular reservas, evitar la apreciación del tipo de cambio real, mantener bajas las tasas de interés del sistema bancario (del 2002 al 2012 la tasa de interés fue prácticamente negativa) y controlar las tarifas de los servicios públicos. Se inició así una etapa en la que se han registrado incrementos en la actividad económica, el empleo, la recaudación impositiva, el consumo y el comercio exterior, proceso que tuvo como consecuencia una disminución de la desocupación y la pobreza. El nuevo modelo macroeconómico post-crisis modificó el esquema de valorización agro-financiera del capital y ha intentado configurar un diseño macroeconómico basado en la valorización del capital a partir de la producción de bienes.

Ahora bien, uno de los pilares del cambio del régimen de convertibilidad (1991-2001) al régimen de posconvertibilidad fue la maxi-devaluación del peso en el crítico año 2002, que implicó una

considerable transferencia de ingresos del trabajo al capital (sobre todo a sus segmentos más concentrados). Esto fue consecuencia directa de la drástica reducción del salario real en la primera etapa del período (Schorr et al., 2012; Basualdo, 2003; Feliz y López, 2012). No obstante, la economía argentina tuvo un importante crecimiento[6] durante la década 2002-2012, que permitió mejorar parcialmente los bajos salarios.

Por otra parte, Feliz y López (2012) consideran que los ejes fundamentales del nuevo arreglo macroeconómico son el dólar caro y el superávit fiscal del Estado, junto con una política de crecimiento salarial no mayor al crecimiento de la productividad laboral. Nos parece importante destacar este último punto, ya que opera en desmedro de una mejor distribución del ingreso y sostiene la rentabilidad del gran capital concentrado. El desarrollo de la economía política de los últimos diez años es catalogado por estos autores como *neodesarrollismo,* en tanto el horizonte de intervención del Estado en la economía se encuentra fuertemente mediado por el alto componente extranjero en la economía nacional, el cual ha ido en aumento y es convergente con un fuerte proceso de concentración[7].

En el marco del giro macroeconómico descripto, el superávit fiscal se hizo presente en el sector de la construcción como herramienta para “apalancar” el crecimiento del PBI, dado el impacto del sector en la ampliación de la producción, el empleo y el mercado interno. La alta valoración sectorial se explica porque la actividad de la construcción tiene un efecto multiplicador único sobre la economía en su conjunto, producto de su capacidad de tracción de cadenas productivas de proveedores de bienes y servicios directos e indirectos, en su mayoría nacionales. Otro de los argumentos expuestos que refuerzan el impulso sectorial es que la inversión pública en capital fijo desvalorizado (infraestructura) tiene efectos positivos sobre la productividad general del sector privado.

Desde esta mirada, la inversión en la construcción fue valorada por su impacto en la reactivación del tejido productivo luego de un escenario recesivo. Como veremos a continuación esta actividad

6 Posteriormente, en el año 2009 se produce una fuerte desaceleración del crecimiento de la economía argentina pasando de un incremento del PBI de 8,5% promedio anual (2003 - 2008) a un 0,9%. Esto se explica, en parte, por la crisis del capitalismo a nivel mundial y su impacto en la demanda agregada argentina. En el año 2010, Argentina recupera el crecimiento económico; entre 2010 y 2011, el PIB creció a una tasa promedio del 9% (Ministerio de Economía, 2011).

7 No obstante, entre los autores que utilizan esta denominación existen diferentes matices en la caracterización que realizan del neodesarrollismo (ver, Katz, 2007, 2012; Eskenazi, 2009; Svampa, 2011; Varesi, 2011; Domingos Ouriques, 2013; Santos *et. al.* 2013; Guevara, 2014; entre otros).

operó como un dispositivo eficaz para atender la coyuntura post-crisis y el tándem construcción-obra pública se transformó en un tema central de agenda a partir del año 2003.

4. El poder de los ladrillos y el "boom" inmobiliario postcrisis

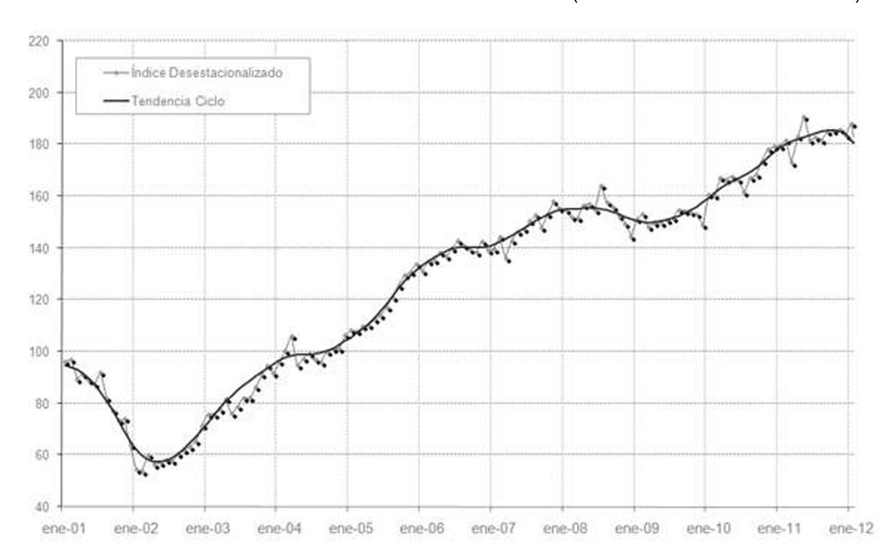
En contraposición a la mirada ortodoxa que postula que toda oferta genera su propia demanda y, por tanto, la política económica debe orientarse a estimular la oferta[8], desde la perspectiva keynesiana se sostiene que la inversión pública es un elemento fundamental del desarrollo económico y social, en tanto es imprescindible para generar un incremento de la demanda agregada y no necesariamente inhibe el aumento de la inversión privada. Por el contrario, puede potenciarla ya que las erogaciones vía gasto público aumentan el consumo con un impacto real sobre las ventas y la inversión del sector privado.

De aquí que una de las variables, aunque no sea la única, para explicar la dinámica de la construcción en el período bajo análisis sea la inversión estatal. En términos generales, los factores que básicamente condicionan la evolución del sector son: la edificación de viviendas, la inversión en obra pública y la evolución del PBI. A ellos se suma la inversión privada o pública en edificios que pueden tener otros destinos no residenciales (entre ellos, construcciones industriales, inmuebles de oficinas y comerciales, etc.)[9].

8 Esto se traduce en prescripciones de política en reducir la inversión del sector público y bajar impuestos, bajo el supuesto de que el sector privado al contar con más recursos incrementará la inversión total en mayor proporción que la caída de la inversión del Estado.

9 El Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC) elaborado por el INDEC, también distingue las construcciones petroleras como un componente específico de dicho indicador.

Gráfico N° 1. Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción. Serie mensual desde enero de 2001 a enero de 2012 (Índice Base 2004 = 100)



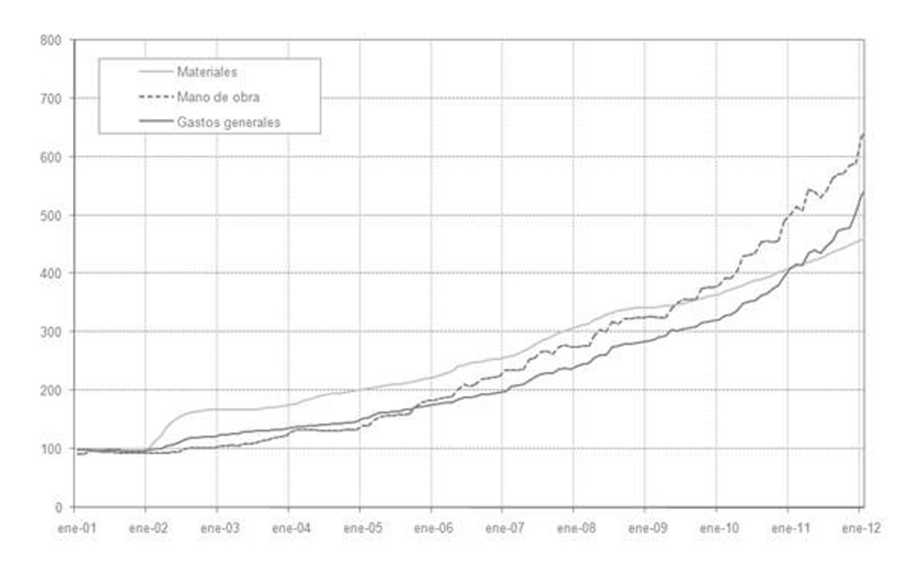
Fuente: *Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción en base a INDEC.*

En el Gráfico N° 1 se observa que, tras la crisis del 2001/02, el sector de la construcción registró una expansión sostenida desde el segundo semestre del 2002 hasta el 2009. Momento, a partir del cual la crisis financiera internacional impuso una contracción a la industria, con una caída del 2% del Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción (ISAC). El crecimiento promedio del sector en el período 2003-2011 fue del 13,6% anual. Al observar el crecimiento del sector, previo al freno de la crisis internacional, los datos son todavía más significativos. El aumento entre 2002-2008 ascendió al 181% con una tasa de crecimiento interanual promedio del 19,3%, la cual duplica la tasa de crecimiento del conjunto de la economía superando a la industria manufacturera, que registró un 9,4%, y al 4,5% del sector agropecuario (DNPM, 2010). Ahora bien, para interpretar esta tendencia general de recuperación y expansión del sector de la construcción, hay que tener en cuenta de un proceso más amplio y complejo.

Por un lado, es verdad que la acción pública fue clave en los primeros años post convertibilidad. La Inversión Bruta Interna Pública en Construcción tuvo un incremento del 303% durante el período 2002-2005, mientras que la Inversión Bruta Interna Privada

creció al 86% (Woelflin, Lapelle y López Asensio, 2009). Además, se debe destacar que el sector de la construcción sufrió una importante redefinición en la estructura de costos asociada al nuevo tipo de cambio. Aspecto que repercutió en la elevada rentabilidad de la actividad, sobre todo en el segmento orientado al mercado inmobiliario ya que los costos se pesificaron y las ventas continuaron dolarizadas. El Índice del Costo de la Construcción (ICC) adquirió una tendencia ascendente a partir del año 2002 hasta la actualidad. Sin embargo, mientras que entre 2002 y 2005 el costo de la mano de obra tuvo un incremento relativo menor que los otros costos que componen el ICC, recién en el año 2009 el costo laboral supera al costo de los materiales. Este último refleja el impacto del "blanqueo" de parte de la mano de obra y ciertos reajustes al interior del sector en el marco de la "puja distributiva".

Gráfico N° 2. Índice del Costo de la Construcción en el Gran Buenos Aires. Capítulos Materiales, Mano de Obra y Gastos Generales. Serie empalmada desde enero de 2001 a enero de 2013. (Índice Base 1993 = 100)



Fuente: *Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción en base a INDEC.*

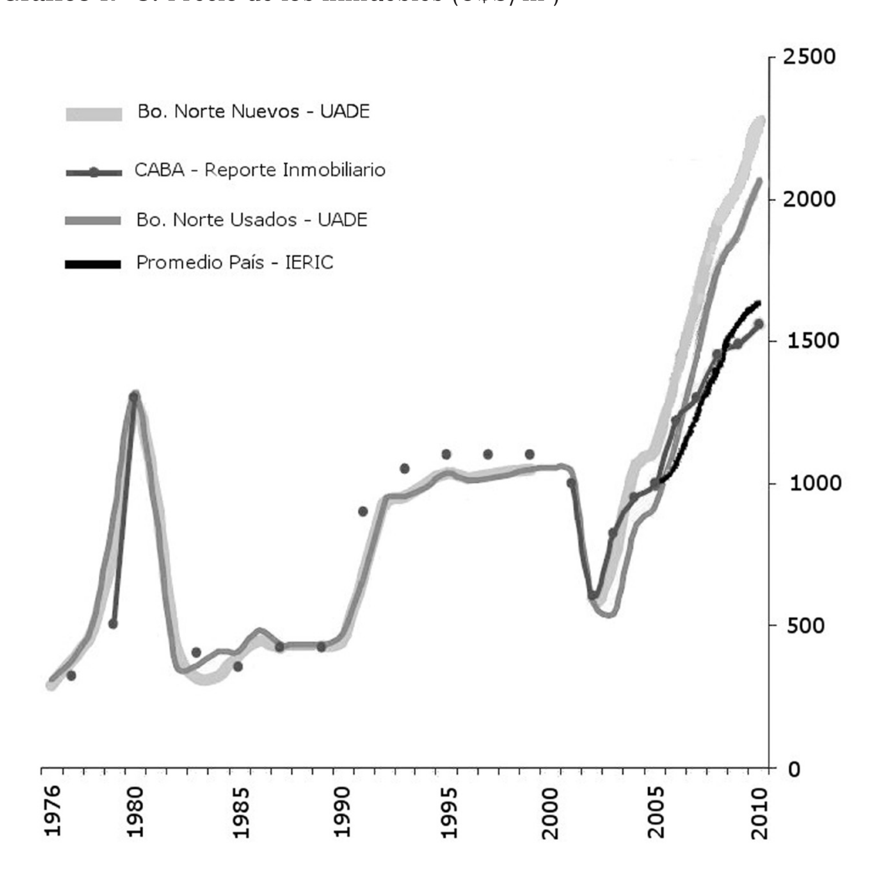
Otros tres factores concurrentes contribuyen a explicar la dinámica del sector. En primer lugar, la crisis bancaria en el año 2001 -"corralito" mediante-, intensificó la desconfianza en el sistema financiero movilizando activos hacia otros destinos. Además, esta tendencia se vio reforzada por tasas de interés bajas o negativas frente a la inflación, haciendo de los depósitos en plazo fijo una opción financiera poco rentable. Junto a ello se incrementó la liquidez proveniente de los sectores favorecidos con el nuevo tipo de cambio y el aumento del precio de los *commodities* exportables. Todos estos factores con una lógica rentista impactaron fuertemente sobre la demanda en el mercado inmobiliario. Los datos recopilados por la investigación de Pertierra Cánepa y Pantanetti (2011), ponen al descubierto que luego de la inversión en oro, la apuesta por el m^2 constituyó el activo financiero más rentable entre 2001 y 2010. Mientras que el plazo fijo tuvo una variación porcentual en pesos de 164%, la variación del dólar fue 296%, la inflación acumulada ascendió al 454%, el incremento del precio promedio del m^2 fue del 502% y el oro aumentó el 1613%.

Por todas estas razones, los "ladrillos" y más específicamente el suelo urbano se transformó en una de las principales inversiones financieras del período, dado que buena parte del excedente tuvo como destino este formato de inversión segura, caracterizada por eludir la inestabilidad de la economía doméstica, estar dolarizada y poseer una tendencia intrínseca al alza en el largo plazo. Como puede observarse en el Gráfico N° 3, el precio de los inmuebles no sólo ha sufrido una apreciación considerable a partir del año 2003, sino que a pesar de las oscilaciones coyunturales muestra una tendencia creciente desde mediados de la década del `70 a la actualidad.

En el mismo gráfico se puede corroborar que, a pesar de la crisis del 2001, en el año 2005 los precios de los inmuebles en dólares ya habían alcanzado los valores más altos del período de convertibilidad. Según datos de la Secretaría de Política Económica (SPE, 2011) en base a la Dirección Nacional de Programación Económica y Regional, en el período 2005-2010 el precio de los inmuebles en las principales ciudades del país (Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza) creció un 67,3%, dato que equivale a una apreciación del 13% anual en dólares (ver Gráfico N° 4). Por otra parte, si bien la evolución del precio de los inmuebles está estrechamente vinculada al crecimiento del PBI y los ingresos de las exportaciones, la misma se disocia completamente del tipo de cambio, lo que evidencia la valorización que los inmuebles han tenido en dólares.

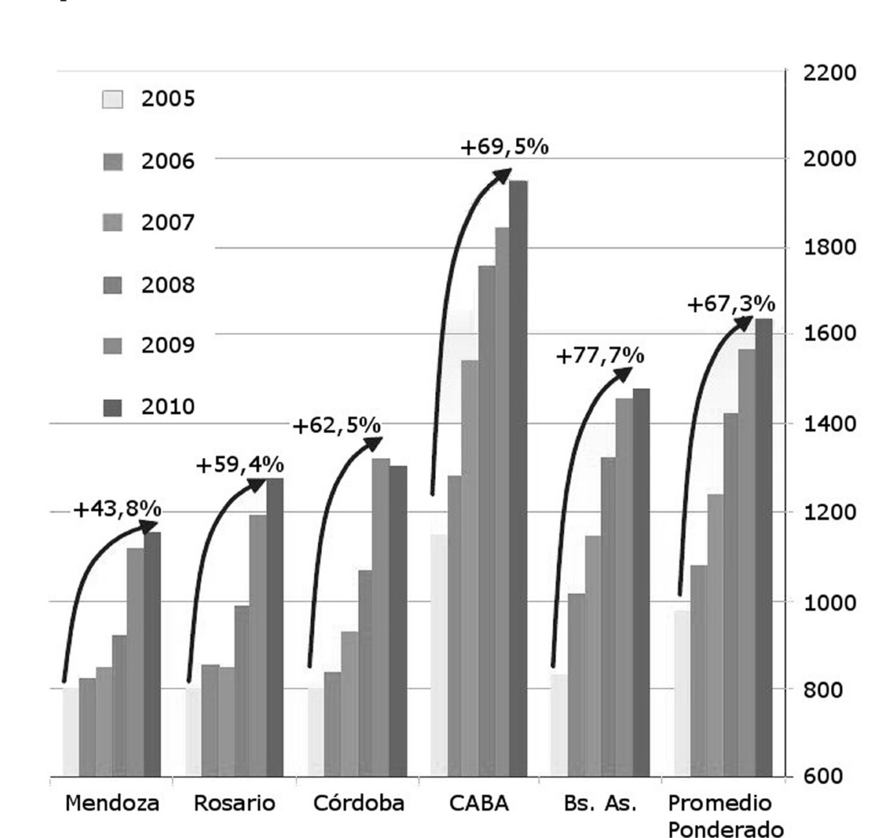
El informe de la SPE (2011) entiende que el sostenido aumento de los precios de los inmuebles en los últimos años es consistente con el ahorro nacional y responde, en parte, a efectos de riqueza vinculados al crecimiento del producto y de los precios internacionales de *commodities* que exporta nuestro país, así como a la ausencia de alternativas de inversión sofisticadas y rentables. En este contexto, a diferencia de la burbuja especulativa que desató en 2007 la crisis financiera en Europa y Estado Unidos, el crecimiento inmobiliario argentino no se asienta en la creación de instrumentos financieros sofisticados de apalancamiento (mercados secundarios de hipotecas), motivo por el cual frente a una reversión de los precios de los inmuebles el impacto sería acotado.

Grafico N° 3. Precio de los inmuebles (U$S/m^2)



Fuente: *SPE (2011) en base a UADE, Reporte Inmobiliario y IERIC.*

Gráfico N° 4. Precio de los inmuebles (U$S/m²) en las principales ciudades del país



Fuente: *SPE (2011) en base Dirección Nacional de Programación Económica Regional.*

Si bien el informe antes mencionado da cuenta de que el "boom inmobiliario" argentino está lejos de ser una burbuja especulativa inductora de riesgos macroeconómicos -como la que desató la última crisis internacional[10], el fenómeno local merece ser analizado con cuidado. En este sentido, no pueden homologarse los efectos

10 Entre el año 2006 y 2007 en Estados Unidos se generalizaron los desahucios producto de la crisis de los créditos hipotecarios *subprime* (hipotecas basura), manifestaciones semejantes se produjeron en Europa y rápidamente la crisis tuvo efectos en el modelo de industrialización del Este y Sudesdeste Asiático, con la amplificación de su impacto a nivel global en 2009 (ver Harvey 2012).

virtuosos de la inversión en obra pública (demanda agregada, la producción y el empleo) a la inversión privada, y es necesario distinguir las expectativas que se configuran alrededor del componente no productivo del negocio inmobiliario. Aunque la dinámica inmobiliaria asociada a efectos de riqueza inhibe la posibilidad de un estallido especulativo, el componente no productivo (o, si se prefiere, el papel que juega la renta del suelo escasamente regulada) opera como una forma de capital ficticio y ello tiene efectos distributivos en el acceso al espacio urbano, en particular a la tierra y a la vivienda.

Por otra parte, resulta curioso que el principal instrumento de financiamiento inmobiliario en el período haya sido la Ley N° 24.441 sancionada en 1995[11], la cual propuso una política de *blindaje de inversión inmobiliaria* acorde al contexto neoliberal. En este sentido, el fideicomiso[12] se constituyó en el marco jurídico-financiero central durante la última década, posibilitando un nuevo esquema para el negocio inmobiliario. A nuestro modo de ver, el mismo aporta un conjunto de elementos novedosos para la actividad, a saber:

Minimiza el riesgo del inversor por cambios potenciales y/o grado de cumplimiento del proyecto de negocio, dado que el contrato establece un conjunto de aspectos referidos a: condiciones de compra, características del emprendimiento a desarrollar, individualización del inmueble, plazos de la obra, costos estimados, derechos y obligaciones de las partes intervinientes, destino del patrimonio fiduciario, forma en que debe administrarse y forma de sustitución de los inversores morosos o del fiduciario (Pertierra Cánepa y Pantanetti, 2011).

Separa la propiedad fiduciaria del patrimonio individual de los inversores o fiduciantes y del fiduciario. Esto significa que el emprendimiento inmobiliario no corre el riesgo de que los acreedores de los actores involucrados puedan embargar los bienes que forman parte del contrato de fideicomiso, constituyéndose éste en un patrimonio autónomo pleno.

11 Esta ley proponía generar nuevos mecanismos de financiamiento para la vivienda y la construcción y argumentaba perseguir la reducción del déficit habitacional.

12 El "fideicomiso inmobiliario" es convenio o contrato temporal y específico entre partes, constituye un instrumento jurídico-financiero destinado a fomentar un negocio en pos de los beneficiarios (inversores) y el mismo finaliza con la conclusión de la obra. Desde el punto de vista técnico, el fideicomiso se basa en una transferencia de bienes, cantidades de dinero o derechos (propiedad fiduciaria) de una persona (fiduciante) a otra persona física o jurídica (fiduciario). Este último es una persona idónea que se desempeña como propietaria en cumplimiento del encargo, es decir, administra y ejerce la propiedad fiduciaria en beneficio de quien se designe en el contrato (como beneficiario). Al cumplimiento del plazo el fiduciario debe transmitir el beneficio (o los bienes) al fiduciante o al beneficiario también denominado fideicomisario (el cual puede coincidir o no con el fiduciante).

A diferencia de una sociedad anónima, el fideicomiso no tiene personería jurídica; por lo tanto, los proyectos inmobiliarios no se exponen a las deudas de las empresas constructoras ya que no aplica la Ley N° 24.522 de Concursos y Quiebras. Esto quiere decir que los bienes del fideicomiso no pueden ser embargados ni alcanzados jurídicamente por problemas ajenos al contrato entre partes.

Por último, los fideicomisos gozan de un conjunto de exenciones impositivas (que alcanzan impuesto al valor agregado e impuesto a las ganancias), en especial cuando se tratan de fideicomisos financieros o con formato fiduciantes-beneficiarios. No obstante, debe desatacarse que partir del año 2011 y 2013 se introducen modificaciones reglamentarias[13].

Esto explica en buena medida por qué, como afirma la investigación de Pertierra Cánepa y Pantanetti (2011), más del 85 % de los emprendimientos que se desarrollan en el Gran Buenos Aires y en la Capital Federal se constituyen bajo el formato de fideicomiso y, al mismo tiempo, se infiere que sin esta figura el fenómeno no hubiera tenido la misma magnitud. Por otra parte, el estudio realizado por estos autores detecta en forma generalizada graves errores técnicos y de organización en su aplicación práctica, producto de negligencia, ignorancia o abusos de los fiduciarios-desarrolladores. Observándose profundas asimetrías de información entre los agentes que participan del negocio, a su vez, existe indiferenciación del fiduciario y del desarrollador (cuando formalmente el fiduciario debe controlar al desarrollador), falta de incentivos de eficiencia, divergencia de costos, nulas auditorías y controles al fiduciario, inconsistencia de la figura de fideicomiso al costo, entre otros aspectos (Pertierra Cánepa y Pantanetti, 2011).

En síntesis, como veremos en el siguiente apartado, a pesar de los "augurios noventistas", la profunda difusión que adquirió el fideicomiso inmobiliario estuvo lejos de mejorar el acceso a la vivienda y reducir el déficit habitacional. El sector de la construcción incidió en el crecimiento de la economía, la expansión del empleo y absorbió (avanzada la década de los 2000) una mejora en el salario. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, la dinámica inmobiliaria observada redujo las posibilidades de acceso a la vivienda vía salario.

---

13 El tratamiento de las mismas excede el alcance de este artículo, pero refieren a modificaciones normativas que abarcan desde el cobro del impuesto a las ganancias por cesión de derechos al interior del fideicomiso, hasta la eliminación del fideicomiso con tratamiento similar a las sociedades de personas para tratarlos como sociedades de capital, entre otras.

5. Salarios versus metro cuadrado

Luego de la crisis 2001/02, hemos visto que la economía argentina experimentó una fuerte recuperación con elevadas tasas de crecimiento, con excepción del año 2009 asociado a la crisis internacional. Este proceso fue acompañado por un aumento importante del empleo y la disminución de la pobreza. La tasa de desempleo pasó a ubicarse por debajo de los dos dígitos, con el valor más bajo de la década en el año 2010 (7,3%). Mientras que en 2002 la línea de pobreza superaba el 50% de los hogares argentinos y la indigencia más de un cuarto, para 2007 la pobreza había caído al 23,4% y la indigencia orillaba el 8%. Sin embargo, como sostiene el Centro de Estudio para el Cambio Social (CECSO, 2011), los indicadores de la precariedad e informalidad laboral no muestran la misma disminución.

En este sentido, la reducción del empleo en negro encuentra un núcleo duro en un sector que representa un tercio de los asalariados sin seguridad social. La precarización laboral implica, además, menores ingresos salariales para un conjunto importante de la población; es decir, no todos se han beneficiado en la misma medida por la mejora de los ingresos, tal es así que una porción de los asalariados permanece por debajo de la línea de pobreza. Esto significa un escenario que combina, en términos históricos, niveles de empleo elevados con situaciones muy heterogéneas al interior del mercado de trabajo (Arakaki, 2012).

En consecuencia, las significativas mejoras de las condiciones de empleo y formalidad laboral coexisten aún con un gran número de personas que se incorpora al mercado de trabajo bajo condiciones de precariedad laboral. Según la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DNREP, 2012), la estimación del crecimiento de los ocupados[14] entre 2002 y 2011 fue del 45,8% (lo que significa la creación de 5,4 millones de puestos de trabajo) y del 57,1% para los asalariados (4,8 millones de puestos), alcanzando en el sector privado de empleo formal una variación del 82,2% (2,7 millones) contra un 46,8% del empleo informal (1,3 millones).

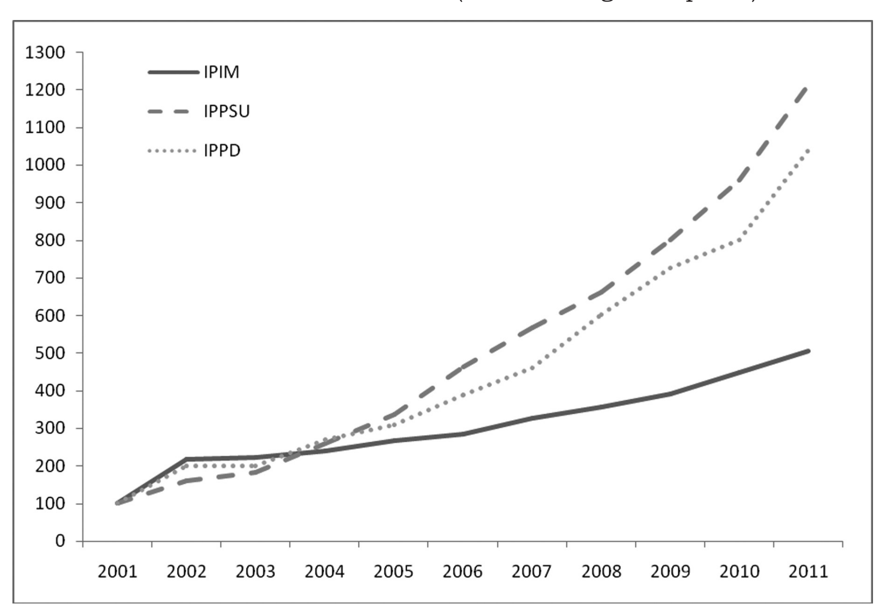
Al igual que el mercado inmobiliario, la dinámica del mercado de trabajo posee una complejidad intrínseca, por ello al momento de analizar la brecha entre salario y precio del m^2, es importante contemplar: i) a quienes han logrado consolidar y mejorar su posición en el mercado laboral; ii) a los amplios sectores que se incorporaron al mundo del trabajo -muchos de los cuales a fines de los noventa se encontraban excluidos del mismo-; iii) a quienes tienen la posibilidad

14 En base a la Encuesta Permanente de Hogares para mayo de 2002 y segundo semestre de 2011.

de percibir ingresos pero aún lo hacen en situación de precariedad laboral; iv) y a los sectores históricamente excluidos, que han logrado garantizar ciertos consumos básicos a través de las políticas sociales (siendo los ejemplos más significativos la Asignación Universal por Hijo y la ampliación de las jubilaciones).

Cada una de estas situaciones supone estrategias habitacionales diferentes en el acceso al suelo y a la vivienda, por ello la relación entre salario y precio del m^2 de los inmuebles es un indicador que está lejos de capturar las heterogeneidades o los aumentos del consumo habitacional. No obstante, resulta útil como una primera aproximación que evidencia las nuevas tensiones que se producen en el período de post convertibilidad, no sólo en el acceso al espacio habitacional de los sectores populares sino también para sectores de clase media[15].

Gráfico N° 5. Comparación precios internos mayorista nivel general (IPIM), precios del suelo urbano (IPPSU) y precios de departamento (IPPD). Índice Base 2001 = 100. Período 2001-2011 (datos de origen en pesos).



Fuente: *Elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires e INDEC.*

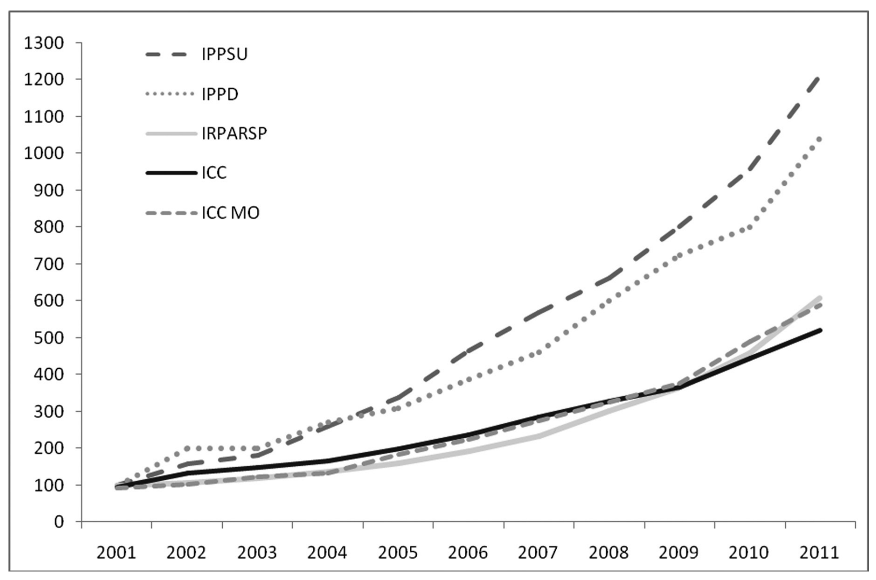
15 Dado el recorte temporal de este estudio, el mismo no incorpora un análisis de los créditos PRO.CRE.AR, que sin duda reconfigura la producción y la orientación de la oferta y demanda de lotes y viviendas a partir del año 2013.

En esta línea, una primera cuestión a resaltar es la disociación que sufrió el precio de los inmuebles respecto del resto de los bienes. Al respecto en el Gráfico Nº5 se muestra el Índice de Precios de Suelo Urbano (IPPSU) y el Índice de Precios de Departamentos (IPPD) de la Ciudad de Buenos Aires[16], en contraposición al Índice de Precios Internos Mayoristas a nivel general (IPIM)[17]. En este gráfico se observa que a partir de 2004 los dos primeros índices superan gradualmente el nivel general de precios mayoristas registrado por el INDEC. Luego de 2006 los inmuebles aceleran su dinámica, independizándose del comportamiento de los precios mayoristas a nivel general. Mientras que el IPIM se quintuplicó en el período 2001-2011, los precios del suelo urbano se multiplicaron por 12, y los precios de los departamentos o los inmuebles construidos se multiplicaron por 10.

16 Como se mencionó anteriormente se toma como indicador el Índice de Precio de Suelo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires por no disponer de un índice agregado a nivel nacional; no obstante las limitaciones de información, la tendencia de evolución de los precios promedio de los inmuebles de la Ciudad de Buenos Aires no difiere sustantivamente de las principales ciudades del país (ver nota 3, y Gráficos 3 y 4).

17 Si bien el índice de precios de INDEC está seriamente cuestionado a partir de 2007, lo que probablemente tiende a minimizar el incremento del IPIM, en el Gráfico N° 5 se evidencia ya en 2005 y 2006 una apreciación del m^2 por sobre la tendencia inflacionaria.

Gráfico N° 6. Comparación precios del suelo urbano (IPPSU), precios de departamento (IPPD), remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (IRPARSP), costo de la construcción (ICC) y costo de la mano de obra de la construcción (ICC-MO). Índice Base 2001 = 100. Período 2001-2011 (datos de origen en pesos).



Fuente: *elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012), MTESyS e INDEC.*

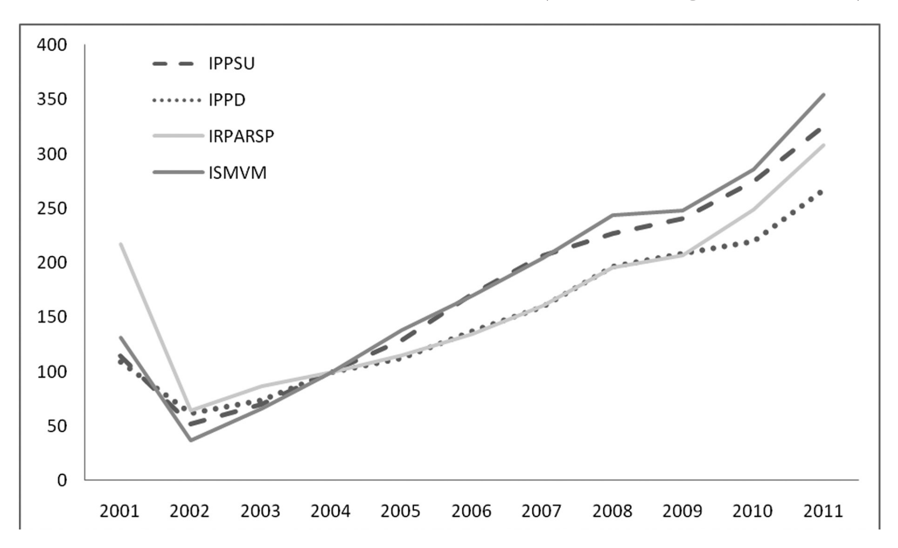
Una segunda cuestión a destacar es que los inmuebles sufrieron una apreciación diferencial, no sólo frente a la inflación sino también respecto al costo de la construcción. Para realizar una aproximación a este fenómeno, en el Gráfico N° 6 se comparan el IPPSU y IPPD de la Ciudad de Buenos Aires en relación a la evolución del índice del costo de la construcción (ICC), el componente de la mano de obra de dicho índice (ICC-MO) y la remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (IRPARSP). Allí se observa que el incremento del precio del suelo urbano y de los inmuebles fue mayor que el crecimiento del costo de la construcción.

Un tercer elemento a tener en cuenta es que hasta 2005 el aumento del salario de la mano de obra del sector se encuentra retardado en relación al ICC y recién en 2009 el aumento del costo de la mano de obra de la construcción supera a dicho índice. La evolución de la remuneración del sector privado confirma el

"amesetamiento" que sufrieron los salarios en el primer quinquenio del período analizado, mientras que en el segundo quinquenio se observa una significativa recuperación del mismo, tanto en el sector de la construcción como el ámbito extra sectorial.

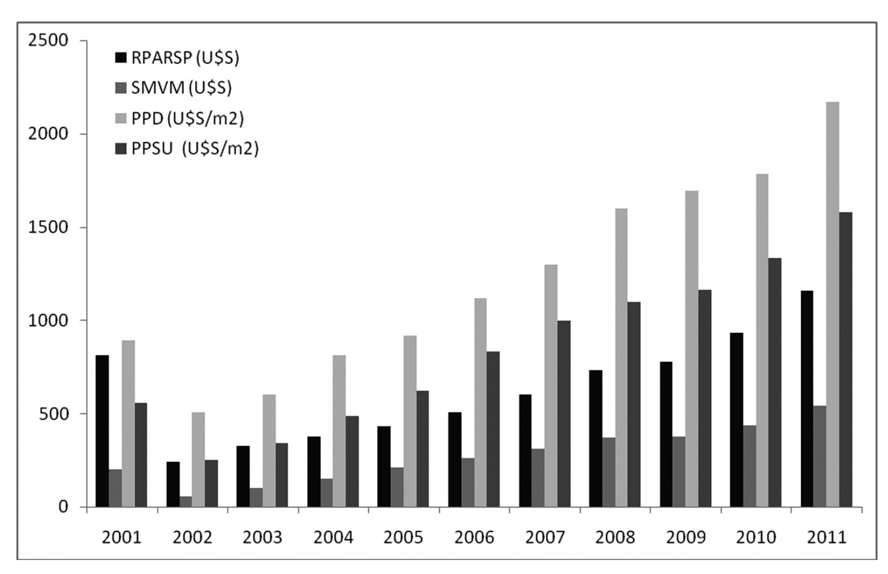
Este comportamiento permite inferir que el precio de los inmuebles se encuentra más condicionado por la evolución de las expectativas de valorización inmobiliaria que por el índice de costos de la construcción. Aspecto que permitiría suponer que tras la crisis del 2001/02 el sector inmobiliario tuvo una capacidad extraordinaria de captar en forma de renta parte del excedente económico en detrimento del trabajo, morigerándose dicha tendencia avanzada la década a partir de la reinstauración de la puja distributiva y de la desaceleración de la tendencia alcista de los precios de los inmuebles a partir del 2008/09.

Gráfico N° 7. Comparación precios del suelo urbano (IPPSU), precios de departamento (IPPD), salario mínimo vital y móvil (ISMVM) y remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (IRPARSP). Índice Base 2004 = 100. Período 2001-2011 (datos de origen en dólares).



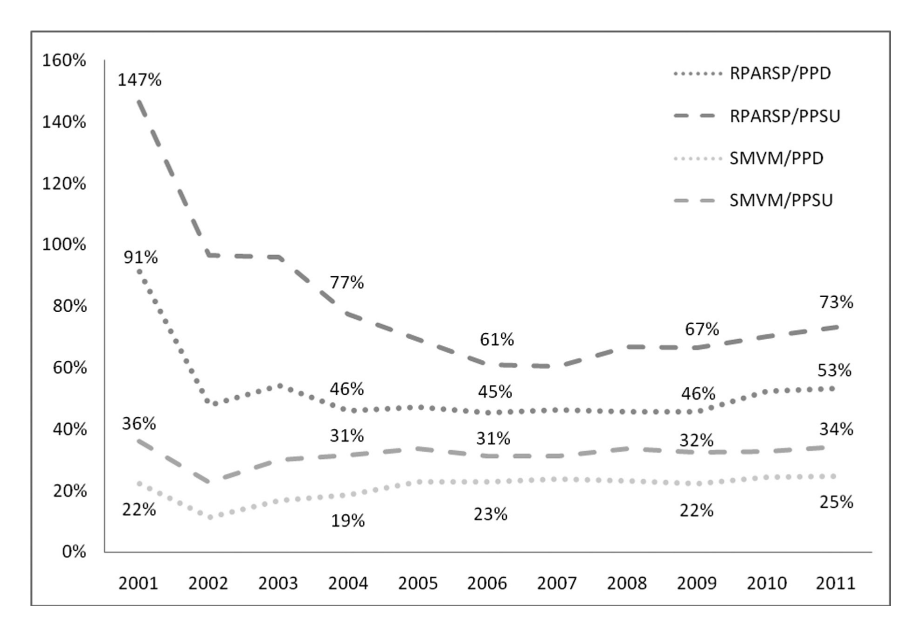
Fuente: *elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Urbano del CABA (2012) y MTESyS.*

Gráfico N° 8. Precios del suelo urbano (PPSU), precios de departamento (PPD), salario mínimo vital y móvil (SMVM) y remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (RPARSP). Período 2001-2011 (en U$S).



Fuente: *elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012), MTESyS e INDEC.*

Gráfico N° 9. Relación (en %) entre salario mínimo vital y móvil (SMVM) y remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado (RPARSP) sobre precio promedio de departamentos (PPD) y del suelo urbano (PPSU). Período 2001-2011 (datos de origen en dólares)



Fuente: *elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA (2012), MTESyS e INDEC.*

Una serie de consideraciones complementarias surge del análisis conjunto de los gráficos 7, 8 y 9, en los cuales se expresa de diferentes modos la relación entre el salario del sector privado, el SMVM [18] y los precios promedio del suelo urbano y de los departamentos de la Ciudad de Buenos Aires. Allí se puede observar que luego de la salida de la convertibilidad cambiaria en 2002, se produjo una fuerte contracción del salario en dólares y, al mismo tiempo, una depreciación de los activos, entre ellos los inmuebles. A partir de 2003 todas las variables tuvieron una tendencia ascendente. En

18 El Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) se define como la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión. El valor del SMVM se determina en forma tripartita en el marco del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil (MTEySS, 2013).

2005 los precios de los departamentos y del suelo urbano ya habían sobrepasado los valores en dólares de 2001, coincidiendo con la recuperación de los niveles de actividad de la construcción[19].

Respecto de la evolución del poder adquisitivo del salario versus el metro cuadrado, la lectura de la evolución del SMVM resulta auspiciosa en términos del incremento del piso salarial formal. Mientras que en 2001 un SMVM representaba el 22% del precio del metro cuadrado promedio de los inmuebles construidos, en 2011 representaba el 25%. Siendo dicho incremento mucho mayor al realizar una comparación luego del reacomodamiento de precios de los inmuebles post devaluación, es decir entre 2004 y 2011. Pero dado que el SMVM es una referencia legal y no necesariamente evidencia el incremento real de la masa salarial, es necesario recurrir a otro indicador.

La RPARSP muestra una tendencia de crecimiento por debajo del SMVM, y tras haber sufrido en 2002 un desplome más pronunciado que este último, adquirió un ritmo de crecimiento semejante a la evolución del precio promedio de los inmuebles construidos (departamentos) hasta 2009. Luego de este año se observa una franca mejora del poder adquisitivo del salario sobre el metro cuadrado (ver Gráfico Nº 9). Sin embargo, al finalizar el período analizado el poder adquisitivo de la RPARSP sobre el metro cuadrado del suelo urbano y sobre los inmuebles construidos era inferior a la de 2001. Mientras que en 2001 el salario promedio del sector privado representaba el 91% del precio del metro cuadrado promedio de los inmuebles construidos, en 2011 éste alcanzaba el 53% del mismo. Cuestión que verifica un cambio en la relación entre el precio de los inmuebles respecto al poder adquisitivo del salario en el período post convertibilidad.

Cabe destacar que hasta 2006 se observa un deterioro en la relación metro cuadrado/salario, momento a partir del cual se invierte la tendencia. A modo de ejemplo: si los asalariados registrados del sector privado volcaran todo su salario a la compra de un departamento de 100 m^2 en la Ciudad de Buenos Aires, necesitarían destinar en 2011 15,6 años/salario y en 2001 9,1 años/salario, mientras que en 2006 se requerirían 18,4 años/salario, observándose en este año el punto más bajo de dicha relación.

La referencia al año 2001 puede ser objetada dada la gravedad de la crisis social y económica. El indicador antes mencionado debe ser leído en un contexto de fuerte contracción del mercado inmobiliario y de deterioro del mercado de trabajo, que sin duda redefine

19 En 2005 el ISAC muestra niveles de actividad sectorial mayores a los del año 1998 (mejor año para la actividad de la construcción de la década del noventa).

las posibilidades de consumo en materia habitacional. No obstante la disminución relativa de las variables observadas, es válido destacar que ni los salarios ni los precios de los inmuebles mostraron una variación significativa respecto al año 1998.

6. Corolario: financierización urbana, dolarización e inquilinización

Analizando los años previos a la post convertibilidad se observa que entre 1998 y 2002, la gran mayoría de las variables macroeconómicas (PBI, inversión, consumo) exhibieron fuertes bajas. La devaluación de enero de 2002[20] intentó restablecer "equilibrios" macroeconómicos y los déficits de las cuentas externas: comercio exterior y balanza de pagos. Si bien se generó una devaluación generalizada de activos, el sector de los asalariados fue uno de los más perjudicados. Todo lo que era importado se volvió más caro y la gran mayoría de la población que percibía sus salarios en pesos sufrió un ajuste regresivo de sus ingresos en dólares frente a la devaluación de la moneda local.

Si bien es comprensible la pérdida del poder adquisitivo frente a los productos importados (o aquellos que tienen componentes extranjeros), cabe preguntarse por qué el mercado inmobiliario se encuentra dolarizado cuando su vínculo con el extranjero es mínimo y, por otro lado, cuál es la causa de que el precio del suelo urbano no se ajuste a la estructura de precios domésticos. Para responder esto es necesario remontarse a finales de la década del setenta cuando se produjo la apertura y la liberalización cambiaria-financiera de la economía argentina. Además, debe entenderse el comportamiento que adquiere el suelo urbano como capital ficticio, en tanto lo que se comercializan son expectativas de ingresos a futuro, en particular cuando en materia de política urbana se trata de mercados escasamente regulados.

En un estudio reciente, Gaggero y Nemiña (2013) dan cuenta de que la dolarización del mercado inmobiliario se instaló en el país a finales de los años setenta y se consolidó en la década siguiente. Este fenómeno se explica según estos autores por tres factores interrelacionados entre sí: i) una historia económica marcada por recurrentes crisis cambiarias e inflación persistente; ii) la liberalización del sistema financiero y cambiario operada en los primeros años de la última dictadura; y, iii) la liberalización del mercado de alquiler de viviendas entre 1976 y 1979. En este sentido, la concurrencia de la libre circulación de dólares, en un contexto inflacionario y de expansión de la inversión inmobiliaria especulativa, contribuyó a la dolarización de este mercado.

20 La devaluación del año 2002 es en promedio de 1 U$S = $ 3,5.

Cabe destacar que en la actualidad se ha puesto en evidencia el agravamiento de la escasez de divisas y, control cambiario mediante[21], la dolarización del mercado inmobiliario fue puesta en debate, en tanto determina una innecesaria demanda de dólares que reduce las reservas disponibles para sostener el proceso de crecimiento[22].

En este marco, frente a la necesidad de divisas del país y de la consecuente limitación del acceso general al mercado de moneda extranjera, se produjo como corolario un "ensayo" de pesificación del mercado inmobiliario. Finalmente, este intento de pesificar la economía tuvo en las transacciones inmobiliarias una prueba fallida, y el gobierno nacional lanzó en 2013 -amnistía impositiva mediante- el Certificado de Depósito para la Inversión (CEDIN)[23] como un mecanismo para repatriar y blanquear capitales que se encontraban en el exterior. Esta polémica medida vinculada a exteriorización de dólares no declarados fue ampliamente festejada por las cámaras inmobiliarias y la industria de la construcción, en un contexto en el que estos sectores sostenían una estrategia de retracción de la oferta y una ofensiva mediática en torno a la pérdida del empleo y de la producción.

Por otra parte, como se demostró en el desarrollo de este trabajo, el proceso de financierización de los ladrillos que opera con la lógica de la *ciudad banco* contribuyó a independizar el precio de los inmuebles del resto de los bienes-salario durante buena parte de la década analizada. El aumento de la liquidez producto del crecimiento del PBI y el fuerte aumento de los precios internacionales del principal producto de exportación de la Argentina, junto con la desconfianza en el sistema financiero post 2001 y la falta de alternativas de inversión, se encuentran en la base del aumento del precio que experimentó el suelo urbano y de las intensificaciones de la función financiera de los inmuebles urbanos. Por ello, a pesar

21 Ver Resolución General 3210 BCRA de octubre de 2011.

22 La reducida integración productiva lleva a que, al expandirse la economía argentina, se requiera de crecientes importaciones que no logran ser compensadas por las exportaciones, por lo que se cae en un déficit comercial que conduce al agotamiento de las divisas.

23 El Cedin es un certificado emitida por el Banco Central al que accederán las personas físicas o jurídicas que blanqueen divisas. En su origen es una cédula hipotecaria que podrá utilizarse para la compra de terrenos, lotes o parcelas urbanas y rurales, galpones, locales, oficinas, cocheras, viviendas construidas, construcción de nuevas viviendas y refacción, ampliación y mejora de inmuebles, así como adquisición de materiales para la construcción. Quien aplique el Cedin para cualquiera de esos fines podrá canjear el certificado por dólares billete. Aunque también podrá ser utilizada como medio de pago para otros fines. Su uso se asemeja a un cheque sin límite en los endosos, con registración voluntaria de esos pases de mano y sin fecha de vencimiento.

de que el salario se recompuso parcialmente como expresión de un modelo de reforzamiento del mercado interno y de ampliación del consumo, en 2011 la brecha entre salario y suelo urbano es mayor que en 2001. Aunque debe desatacarse que a partir de 2008-2009 se observó una leve mejora de dicha relación, en parte, por la desaceleración de las expectativas del mercado inmobiliario y, en parte, por las reivindicaciones distributivas de los sectores asalariados.

La tesis de la ciudad banco explica en buena medida la tendencia creciente hacia la inquilinización de los hogares bajo el período analizado. En el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) se verifica por primera vez desde el censo de 1947 una inflexión en la reducción de la inquilinización. Mientras que en 2001 el 11,1% de los hogares eran inquilinos de la vivienda a nivel nacional, en 2010 los hogares inquilinos pasaron a ser el 15,7%. En la provincia de Buenos Aires se observa respectivamente un pasaje del 9,5 al 14,6% de hogares inquilinos. Y, en el caso de la CABA, en 2001 el 22,2% de los hogares eran inquilinos de la vivienda y en 2010 dicha cifra ascendió al 29,9%. En este punto también resulta interesante discutir las interpretaciones liberales que sostienen que hay más inquilinos porque la magnitud del alquiler es baja en relación al valor de los inmuebles. En contraposición a esta mirada, en este trabajo se sostiene que el aumento del número de inquilinos no se explica por una supuesta "elección residencial racional", sino por la imposibilidad de acceder a la vivienda propia producto de la valorización financiera que ha adquirido el suelo urbano.

En este punto, el lanzamiento del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar.) a mediados de 2012, constituye una iniciativa que intenta dar respuesta a las dificultades acceso a la vivienda mediante la asignación de 400 mil créditos hipotecarios en 4 años destinados a la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir viviendas en desarrollos urbanísticos que movilizan de manera novedosa tierras ociosas del estado nacional. En el marco de políticas contra cíclicas, este programa tiene un doble objetivo: atender las necesidades habitacionales e impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas. Aunque los alcances reales que tendrá el programa merecen ser analizadas con mayor profundidad, cabe desatacar que su implementación ha generado fuertes procesos especulativos y ha puesto en evidencia las restricciones estructurales de suelo urbanizado que aparecen por el lado de la oferta del mercado inmobiliario, dadas

las limitaciones de gestión urbana a nivel local y la debilidades provinciales y municipales en materia de regulación del mercado de suelo urbano[24].

Por último, se considera pertinente recuperar algunas de las categorías conceptuales presentadas inicialmente. En este sentido, resulta claro que bajo el período analizado la evolución que siguieron los precios del suelo urbano respondieron a una combinación de los *movimientos estructurales y coyunturales generales* (Jaramillo, 2009) descriptos inicialmente. Luego de la crisis del 2001/02 y la salida de la convertibilidad, momento en el cual los inmuebles experimentaron una fuerte depreciación, se observó una recuperación marcada de los mismos para alcanzar en 2005 precios en dólares equivalentes al momento previo a la devaluación. Como se observó en el segundo quinquenio de la década, la dinámica posterior del mercado inmobiliario evidenció la tendencia estructural al crecimiento de los precios del suelo en el largo plazo, llegando incluso a superar los valores históricos alcanzados hacia fines de la década del setenta. Al mismo tiempo, la tendencia registrada respondió al ciclo de alza de los precios traccionados por la expansión de la industria de la construcción –la cual incluso recibió la afluencia de capitales ligados a otras actividades-, las limitaciones del mercado financiero para ofrecer opciones a la colocación de ahorros y la propia demanda agregada producto de comprar a precio elevado por la expectativas de mayor valorización a futuro.

En síntesis, en el marco de este proceso donde el *circuito secundario* adquirió protagonismo en el conjunto de la economía argentina, vale nuevamente recordar que el precio del suelo surge como manifestación de la renta urbana y ésta tiene efecto en el plano distributivo. En otras palabras, el concepto de renta permite entender la capacidad que tiene el espacio urbano (y más específicamente la propiedad del suelo urbano) de absorber o fijar a nivel macroeconómico parte del excedente social. De allí que en el período

24 Es importante señalar que una vez agotada la estrategia de utilizar la tierra fiscal del estado nacional para desarrollo urbanístico de conjuntos habitacionales, el Programa rápidamente puso en evidencia las limitaciones estructurales en materia de planificación urbana a nivel provincial y municipal al momento de disponibilizar suelo urbanizado o reservas de tierra pública con el objetivo de emplazar viviendas sociales o cualquier otro uso de interés colectivo. Tras el error estratégico de anunciar en septiembre de 2013 la línea de financiamiento de "compra de terreno", el gobierno nacional diversificó el repertorio de intervención y mostró una importante capacidad de maniobra asumiendo de modo directo la urbanización de 40 mil lotes con servicios a precios de referencia por debajo de las expectativas del mercado. Cabe esperar para poder evaluar el impacto que tendrá la implementación de esta política.

neodesarrollista el circuito aquí analizado absorbió una parte importante de la liquidez financiera. Una parte de la riqueza generada ha ido a parar a manos de los propietarios originales del suelo, otra parte ha sido hábilmente apropiada por los propios desarrolladores inmobiliarios que han sabido usar y manipular los "fideicomisos inmobiliarios", otra parte ha sido capturada por los inversores que ingresaron y egresaron rápidamente de estos nuevos dispositivos jurídico-financieros y, también, en menor medida por aquellos inversores que optaron por los inmuebles como una forma de refugio de ahorros, percibiendo una renta periódica en forma de alquiler.

Bibliografía

Abramo, Pedro (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana.* OLACCHI. Ecuador.

Arakaki, Agustín (2012). "Un análisis en perspectiva histórica sobre las diferencias salariales". Seminario del Proyecto Interdisciplinario - CEPED-CEyDS/IIGG: Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza en la Argentina de la post-Convertibilidad. Balances y perspectivas. 29 y 30 de noviembre de 2012, Buenos Aires.

Astarita, Rolando (2012). "¿Qué es capital ficticio?". Disponible en: https://rolandoastarita.wordpress.com/

Baer, Luis (2008). "Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda", en *Revista Ciudad y Territorio* N° 156. Madrid.

Basualdo, Eduardo (2003). "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década del los noventa", en *Revista Realidad Económica* N° 200. IADE. Buenos Aires. Dic. 2003.

CECSO (2011). "Notas para el análisis de la coyuntura económica en Argentina", Centro de Estudios para el Cambio. Equipo de Economía Política. Disponible en: http://cecsodeargentina.wordpress.com/.

DNPM (2010). "Argentina: indicadores económicos". Presentación de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en: www.mecom.gov.ar

Domingos Ouriques, Nildo. (2013). "La crisis del neodesarrollismo y la teoría marxista de la dependencia" en Revista *Argumentos*, n 26(72), 129-140. México, D.F.

Eskenazi, Matías (2009) "Viejos-Nuevos modelos": La acumulación de capital en la posconvertivilidad y sus consecuencias para la clase trabajadora", en Revista *Contribución a la Critica*, n4. Buenos Aires.

Féliz, Mariano y López, Emiliano (2012). *Proyecto neodesarrollista en la Argentina ¿Modelo nacional-popular nueva etapa del desarrollo capitalista?* Herramienta ediciones. Editorial El Colectivo. Buenos Aires.

Gaggero Alejandro y Nemiña Pablo, (2013). "Ladrillos… ". Suplemento Cash. Diario Página 12. 23 de junio de 2013. Fecha de consulta 27 Junio de 2013.

Guevara, Tomás (2014) "Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista" en *Revista Quid 16*, n4, 114-136. FCS-UBA. Buenos Aires.

Harvey, David (2003). *El Nuevo Imperialismo*. Ediciones Akal. Madrid.

Harvey, David (2012). *El Enigma de capital y la crisis del capitalismo.* Ediciones Akal. Madrid.

Harvey, David (2013). *Ciudades Rebeldes*. Ediciones Akal. Madrid.

Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta urbana*. UAndes. CEDES. Bogotá.

Katz, Claudio (2007) "El giro de la economía argentina" Disponible en http://katz.lahaine.org

Katz, Claudio (2012) "Contrasentidos del neodesarrollismo" Disponible en http://katz.lahaine.org

López, Isidro (2007). "Sin los pies en el suelo. Acumulación de capital y ocupación del territorio en la Comunidad de Madrid" en *Observatorio Metropolitano: Madrid: ¿La suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad.* Ed. Traficantes de Sueños Madrid.

Lovera, Alberto (2013). "Enfoques de investigación sobre el capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina". Disponible en www.ungs.edu.ar/catedrasur

Ministerio de Desarrollo Urbano. Subsecretaría de Planeamiento, (2012). "Mercado Inmobiliario de la Ciudad de Buenos

Aires. Precio de oferta de venta de terrenos.” Gobierno de la CABA. CABA

Morales Schechinger, Carlos (2005) “Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano”. Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. LILP. Bogotá.

Santos, Carlos; Narbondo, Ignacio; Oyhantcabal, Gabriel y Gutiérrez, Ramón (2013) “Seis tesis sobre el neodesarrollismo en Uruguay”. Revista *Contrapunto,* n2. CFPOS-SCEAM, Montevideo.

Schorr, Martín; Manzanelli, Pablo y Basualdo, Eduardo (2012). “Régimen económico y cúpula empresaria en la posconvertibilidad”, en *Revista Realidad Económica,* n265, IADE. Buenos Aires.

Secretaría de Política Económica (2011). “¿Existe una “Burbuja Especulativa” en el Sector Inmobiliario Argentino?”, en Nota Técnica N° 43 - Informe Económico N° 75 Primer Trimestre de 2011. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Svampa, Maristella (2011) “Extractivismo Neodesarrollistas y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?” en Lang, Miriam y Mokrani, Dunia (Comp.): *Más allá del desarrollo.* Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fund. Rosa Luxemburg/Abya Ayala, La Paz.

Pertierra Cánepa, Francisco María; Pantanetti, Mariano (2011). “El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino”. Documento de trabajo N° 451. Área Finanzas y Negocios. Universidad de CEMA. Buenos Aires.

Varesi, Gastón. (2011) “Argentina 2001-2011: Neodesarrollismo y readicalización progresista”, en *Revista Realidad Económica*, n 264, IADE. Buenos Aires.

Woelflin, M.L.; Lapelle, H. y López Asensio, G. “El comportamiento del sector construcción frente a la crisis del 2008”, XIV Jornadas “Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística” U.N.R. Rosario, noviembre 2009.

9. El desarrollo y los bienes comunes en América Latina. Una mirada desde las tesis del Capitalismo Cognitivo

Pablo Míguez

1. Introducción

En la última década en América Latina se impulsó el debate sobre las opciones posibles para el desarrollo económico, social y político de nuestras sociedades, como reacción a los años de avance neoliberal. Los gobiernos de la llamada "izquierda latinoamericana", independientemente de las marcadas diferencias que tienen entre sí, propusieron -al menos en el discurso- recuperar la idea de "desarrollo" y la pretensión de superar la situación de postergación económica y social de nuestro continente. En este sentido han vuelto a aparecer los viejos paradigmas del desarrollo -desde los más institucionalistas hasta los más críticos- pasando por el Estructuralismo clásico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Neostructuralismo, hasta las Teorías de la Dependencia junto con nuevos conceptos como "neodesarrollismo", "neoextractivismo", "posneoliberalismo", que buscan dar cuenta de modos diferentes de la experiencia latinoamericana reciente.

Este trabajo se propone presentar las discusiones que se dan en el ámbito económico y político sobre el desarrollo en América Latina y su relación con los debates generales sobre el desenvolvimiento del capitalismo, acercando los lineamientos de un enfoque alternativo para la gestión de los bienes comunes como son las tesis del Capitalismo cognitivo.

En este marco, apropiado para la discusión de objetivos de largo plazo, parece pertinente acercar las ideas de un enfoque que no nació para pensar la situación de América Latina en particular sino la del capitalismo en general, como son las tesis del Capitalismo cognitivo.

Este enfoque, surgido en Europa en los años 2000, se apoya en debates que llevan hasta los años setenta, cuando se discutía en el marco de la visible crisis del capitalismo de posguerra el devenir de un sistema que ya no iba a poder cumplir con sus promesas ligadas al régimen fordista de acumulación; las cuales son, en última instancia, las del capitalismo industrial.

A continuación, el trabajo presenta brevemente las principales ideas de los enfoques mencionados para luego acercar las propuestas del Capitalismo cognitivo, procurando incorporar al debate una nueva teorización como posible herramienta para pensar los problemas del desarrollo y la crisis en América Latina.

2. El desarrollo económico y los enfoques de la economía política latinoamericana

Las “teorías del desarrollo” que proliferaron desde la segunda posguerra alimentaron el mito del desarrollo económico. El optimismo fundante de la economía del desarrollo asumía que la posibilidad de ir completando sucesivas etapas hasta alcanzar la condición económica y social de los países desarrollados, era una cuestión de decisiones gubernamentales a llevar adelante por los países latinoamericanos.

Estas esperanzas fueron defendidas también por los enfoques propiamente latinoamericanos como el “Estructuralismo” de la CEPAL y, más críticamente, por algunas versiones de las propias “Teorías” de la dependencia. Los estados debían ser capaces de fortalecer el sector industrial, ya sea porque estuviera destinado a generar un verdadero “cambio estructural” o llamado a encabezar el desarrollo de las “fuerzas productivas”.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desarrolló las posiciones teóricas del *Estructuralismo latinoamericano* y sus recomendaciones de política económica alrededor de dos ideas centrales. En primer lugar, el *deterioro de los términos de intercambio*, esto es: que en el comercio internacional los precios de los productos primarios que exporta la periferia bajan sus precios en el mercado mundial, al mismo tiempo que los productos industriales que exporta el centro a la periferia aumentan, conocida como la tesis Prebisch-Singer (Prebisch, 1949 y 1950; Singer, 1950). Esta circunstancia refuerza la distorsión de la estructura productiva, lo que se discute, en segundo lugar, con la noción de *heterogeneidad estructural* (Pinto, 1970). Según esta idea, los países de América Latina tienen una estructura productiva asimétrica donde la productividad del sector moderno –industrial- se encuentra muy por

debajo de la del sector agrícola. Esta asimetría no se verifica en los países desarrollados o centrales que muestran, a la inversa, mayor homogeneidad estructural.

Para estos economistas el problema de la heterogeneidad estructural va a producir efectos por el lado de una baja inversión del lado de la oferta y el tamaño reducido del mercado interno por el lado de la demanda. En cierta manera, era una forma diferente y complementaria de abordar el debate sociológico sobre la "modernización" de las sociedades "atrasadas", donde un sector moderno industrial emergente se oponía al sector agrario tradicional, expresión de las viejas oligarquías, el latifundio y la renta agrícola. Este diagnóstico tiene una propuesta: por un lado, la "industrialización" mediante el desarrollo de las industrias básicas, y por el otro, la "redistribución del ingreso" para activar el mercado interno. El agente fundamental del proceso era el Estado, cuya intervención no podía reducirse meramente a las políticas keynesianas contracíclicas sino que exigía avanzar en una dinámica ligada a la oferta. Ante la debilidad de la acumulación de capital privado, el sector público debía tomar la iniciativa.

Para las *Teorías de la Dependencia* -en plural, como destaca Borón (2008)- el sector tradicional, agrícola o atrasado no se oponía directamente al sector moderno, industrial o adelantado (como sugería la idea de estructura heterogénea de la CEPAL), sino que ambos estaban articulados de tal manera que el desarrollo del centro se alimentaba -y además sofocaba- al subdesarrollo en la periferia. La cuestión central no era la falta de acumulación de capital o de ahorro interno para promover inversiones, sino del tipo de inserción de las economías latinoamericanas en el capitalismo global (Frank, 1967; Dos Santos, 1969; Marini, 1973). Ello implicaba, por lo tanto, que el centro era dominante precisamente porque la periferia estaba subordinada: el desarrollo del centro era posible justamente porque hay subdesarrollo en la periferia, esa es su condición de posibilidad. Esa condición era reforzada por diferentes mecanismos: productivos, comerciales y financieros (remisión de utilidades, atraso tecnológico y pago de regalías al exterior, endeudamiento externo, deterioro de los términos de intercambio o -más marxistamente – "intercambio desigual" entre el centro y la periferia capitalista).

Para la teoría de la dependencia el problema no era tanto la asimetría centro- periferia sino el control externo de la acumulación que ello implicaba. A diferencia de la CEPAL, la solución pasaba por avanzar hacia una revolución socialista, más que la industrialización que permitiera una inserción más adecuada en el capitalismo. Sin embargo, la corriente es muy heterogénea hacia el interior

y existe una línea de investigación que admite la posibilidad del "desarrollo dependiente". Cardoso y Faletto postulaban que el desarrollo no estaba "bloqueado" sino solamente "condicionado" por la dependencia y que ésta generaba contradicciones específicas del capitalismo periférico. Por lo tanto, la industrialización en la periferia era posible pero en condiciones de subordinación productiva y tecnológica, marginación social, desigualdad creciente y autoritarismo político (Cardoso y Faletto, 1969). Esta postura estaba en contra de las versiones afines a las "teorías del imperialismo" como las de Frank, Dos Santos y Marini, que subrayaban el peso de los factores externos por sobre los factores internos, factores políticos más que económicos. La dominación se daba no solamente entre naciones sino también entre clases. Para Cardoso y Faletto, "dependencia" significaba ante todo "control extranjero de la acumulación". Distinguían distintos modelos de dependencia según el tipo de asociación de las clases con el capital extranjero, donde la mayor autonomía la daba un modelo de control nacional como podía ser en el caso de países como Brasil o -en menor medida- Argentina. El más dependiente era el modelo de enclave, propio de las pequeñas economías centroamericanas, donde la elite local se encontraba totalmente subordinada al capital extranjero.

Para Ruy Mauro Marini la dependencia era "una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes" en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas. La idea se muestra en línea con la fórmula sobre el *desarrollo del subdesarrollo* de André Gunder Frank pero, a diferencia de este último, ella se realiza plenamente desde mediados del siglo XIX, con la Gran Industria y la División Internacional del Trabajo (Marini, 1973). Gracias a la incorporación de América Latina al mercado mundial -con la producción de bienes salario en condiciones de superexplotación de la fuerza de trabajo- se pudo desplazar el eje de acumulación de la plusvalía absoluta a la relativa en los países del centro, mediante la desvalorización de los bienes-salario y el aumento de la plusvalía relativa que generó. Las naciones de la periferia se veían, por tanto, desfavorecidas por el "intercambio desigual" y las "transferencias de valor".

Tanto los enfoques del Estructuralismo latinoamericano como las Teorías de la Dependencia, llegaron a los años ochenta fuertemente debilitados. La denominada "década perdida" colocó a la CEPAL a la defensiva, siendo acusada de promover un "intervencionismo estatal" que se mostraba inútil ante la reestructuración capitalista iniciada a finales de los años setenta y que señalaba el final del

modelo de desarrollo de la posguerra y, por tanto, de la propuesta de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

A partir de los años ochenta, el Neoestructuralismo va a surgir buscando *aggiornarse* al nuevo contexto y dejará de insistir con la industrialización sustitutiva para la superación del subdesarrollo. Siguiendo un criterio más "realista" o acorde a las nuevas circunstancias, recomendará políticas de corto plazo antes que estrategias de desarrollo en el corto plazo. Se produjo entonces un paulatino alejamiento del estudio de los problemas derivados de la "condición periférica" de América Latina para acercarse a los paradigmas "heterodoxos" en el plano micro y mesoeconómico (Neoinstititucionalimo, Evolucionismo) y más "ortodoxos" en el plano macroeconómico. El diálogo con la macroeconomía neoclásica, las nuevas teorías del comercio internacional y la organización industrial van a nutrir el pasaje del estructuralismo al neoestructuralismo y se va a ver cristalizado en los trabajos de Fernando Fajnzylber (1983, 1990), Ricardo French Davis (1988) y Osvaldo Sunkel (1989, 1991). El documento de la CEPAL de 1990 *Transformación productiva con equidad* va a recomendar llenar ese "casillero vacío" que implicaba el crecimiento económico acompañado de una mejor distribución del ingreso con la incorporación deliberada del progreso técnico al proceso productivo que permita un aumento persistente de los salarios.

Para el neoestructuralismo América Latina debía ser capaz de penetrar los mercados externos con exportaciones que, en lo posible, fueran resultado de procesos de innovación tecnológica. A diferencia del viejo desarrollismo, se plantea cierta articulación del sector industrial con las exportaciones primarias y el sector servicios. Por estos y otros motivos, en los años noventa el neoestructuralismo- a pesar de posicionarse formalmente en su contra- se acercó peligrosamente a las ideas neoliberales al ponderar las "reformas estructurales" en la medida que fueron "exitosas" en mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, reducir la inflación, sostener tipos de cambio estables, aunque fueron insuficientes para reducir el déficit externo y la "competitividad sistémica". Si bien habría que "reformar las reformas" del *Consenso de Washington* (French Davis, 1999) el problema era que su agenda era "incompleta" y descartaba las políticas industriales sobre el sector productivo, que teóricos del desarrollo como Dani Rodrik, Ha-Joo Chang y Alice Amsden habían mostrado operativas en Asia (Ocampo, 2005).

En este nuevo esquema el Estado deja de ser pensado como el impulsor del desarrollo para ser una institución destinada a fortalecer a los agentes innovadores privados, creando las condiciones para

que ellos surjan y se desarrollen por medio de políticas públicas que permitan el aprendizaje institucional antes que promoviéndolos deliberadamente, como era el caso del viejo estructuralismo. Es cierto que el progreso tecnológico deja de estar asociado al paradigma industrial, o más precisamente, a la industria metalmecánica -como era el caso en el viejo estructuralismo-, para ligarse a la generación y difusión de un conocimiento que permita el desarrollo de "sistemas nacionales de innovación" que faciliten la "coevolución de lo económico, lo tecnológico, lo micro y lo macro! (Katz, 2000). Aquí el conocimiento se concibe como algo que surge de procesos de aprendizaje y rutinas de los agentes económicos, sobre los cuales el Estado podría intervenir facilitando la interacción público-privada; nunca es pensado en el marco de un capitalismo donde la contradicción capital trabajo condiciona los procesos de producción y valorización, como veremos en las tesis que nos ocupan en este trabajo. El intento a acomodarse a los nuevos tiempos hace de esta corriente una versión más "moderna" pero mucho más ecléctica que el viejo estructuralismo y, por cierto, desentendida de toda pretensión crítica del capitalismo.

En ese mismo momento, a finales de los años noventa, se produce también un interesante *resurgimiento de las Teorías de la Dependencia* en Brasil y México a partir de la relectura de la obra de Ruy Mauro Marini. Finalizados los debates de los años setenta, cuando ya despuntaba en el mundo el neoliberalismo, las Teorías de la Dependencia entran en un *impasse*. Van a ser criticadas desde dentro y fuera de América Latina por numerosos autores marxistas que cuestionaban la subordinación del conflicto de clases a una disputa entre naciones y, en el plano teórico, la idea de transferencia de valor entre países[1]. Sin embargo, hacia finales de los años 90 -en pleno neoliberalismo- aparecen en Brasil y México nuevos aportes de autores que se inscriben en el pensamiento dependentista, sobre todo de la versión de Marini[2]. A diferencia del Neoestructuralismo -que desde los años 90 acercó al viejo estructuralismo a los enfoques neoinstitucionalistas, evolucionistas y a la economía convencional-, con la teoría de la dependencia no se produce esta reconfiguración sino que se rescata la versión más sofisticada y

1 Al respecto son conocidas las críticas en el ámbito latinoamericano de Agustín Cueva (1974) y Ernesto Laclau (1973) así como de John Weeks (1981) en el ámbito internacional.

2 En Brasil podemos mencionar a Nildo Ouriques, Carlos Martins, Marcelo Carcanholo; en México, Adrián Sotelo Valencia, Jaime Osorio y Orlando Caputo; en Argentina Claudio Katz, Enrique Arceo y Mariano Féliz, entre otros, como autores que recuperan la obra de Ruy Mauro Marini.

comparativamente menos difundida, esto es, la obra de Marini. La superexplotación de la fuerza de trabajo y el ciclo dependiente se vuelven a discutir junto con la cuestión de la hipertrofia del capital financiero, propia de la nueva etapa neoliberal, que en Brasil es sumamente relevante.

Sin embargo, la complejidad de los procesos de valorización capitalista del siglo XXI, no sólo los cambios tecnológicos sino los procesos de valorización del conocimiento que tienen lugar en el nuevo capitalismo, no parecen problematizarse. La nueva TD se mantiene muy apegada a la idea de trabajo industrial clásico evidenciando cierta nostalgia por el sector industrial, como cuando se toma en cuenta el peso que incluso en Brasil tienen sectores como el agro y la "primarización de la producción". O cuando analiza el crecimiento del sector financiero asociándolo al "capital ficticio" sin ver los cambios profundos que se están dando al interior del mismo: el lugar de la renta tecnológica, el impacto que tiene en el propio sector industrial las cadenas globales de valor que concentran la innovación tecnológica y reorganizan la división internacional del trabajo a escala mundial, aún en América Latina

El Neodesarrollismo surge a mediados de los años 2000 y encarna el espíritu del viejo desarrollismo dentro de sectores en principio ajenos a él por tratarse de actividades propias de sectores otrora considerados "rentistas" –como el agrícola y minero-, "atrasados" con respecto al sector industrial, pero no por ello ajenos al desarrollo histórico del capitalismo. En América Latina el neodesarrollismo surge a partir del auge de los precios de las materias primas iniciado en 2002 y puede pensarse como un esquema teórico presuntamente validado en la práctica de los gobiernos latinoamericanos.

En el campo de la *teoría* va a tener relevancia sobre todo en Brasil y Argentina de la mano de economistas más afines al viejo desarrollismo que al neoestructuralismo cepalino pero con voluntad de trascender el antiguo modelo, considerado aún relevante en sus fines pero no en sus medios. Bresser Pereira en Brasil y Aldo Ferrer en Argentina explican lo que se supone es un conjunto de ideas llamadas a "superar" la etapa neoliberal, recuperando las tentativas desarrollistas pero esta vez sin reeditar los errores de la ISI y en línea con la globalización neoliberal (Bresser Pereira, 2007a, 2007b; Ferrer, 2007).

Los representantes del neodesarrollismo se preguntan por qué América Latina no pudo alcanzar los niveles de crecimiento del Sudeste Asiático siendo que en los años 70 estaban al mismo nivel y en los ochenta eran "alcanzables", e intentan delinear las políticas económicas o estrategias de desarrollo necesarias para que ello sea

posible. Debe tratarse de una estrategia alejada del viejo desarrollismo y de la "ortodoxia neoliberal", por lo que el neodesarrollismo se autopostula como una tercera alternativa, aunque partiendo desde la macroeconomía convencional (Bresser Pereira, 2010 y 2012). La base es una política macroeconómica que garantice el crecimiento (con un tipo de cambio favorable a las exportaciones) sumado a políticas de desarrollo de infraestructura, políticas industriales selectivas y políticas comerciales adecuadas (aranceles para proteger a la industria y retenciones a las exportaciones agrícolas en el caso argentino). El objetivo es construir un estado neodesarrollista que no caiga en los déficits fiscales del viejo desarrollismo ni que quede reducido a un estado mínimo, como propone el neoliberalismo. Se trata de un estado ágil, eficiente, con una gestión adecuada a las nuevas circunstancias internacionales favorables para la región, como recomienda la ciencia política neoinstitucionalista. Y a diferencia del viejo desarrollismo, proponen un programa de desarrollo a escala regional, no meramente nacional, y añoran una reindustrialización con el tipo ideal del Sudeste Asiático.

En la *práctica* el Neodesarrollismo es muy disímil según los países de los que estemos hablando. En Brasil y Argentina (Svampa y Sola Álvarez, 2010; Féliz, 2011) adoptó una forma más afín a las corporaciones capitalistas que en Venezuela, Ecuador o Bolivia. Y aún en ellos, en realidad ha tomado la forma de un "Neo-extractivismo" donde no respetan el medio ambiente, ni los derechos de los campesinos ni de los pueblos originarios (Svampa, 2012; Gudynas, 2009 y 2012). Contra estos avances se levantaron los movimientos sociales, campesinos e indígenas en Ecuador y Bolivia, llevando a que Evo Morales y Rafael Correa impulsaran en sus constituciones nacionales el "derecho al buen vivir", aunque luego se haya debilitado su impulso inicial.

Estimulado por el aumento de los precios internacionales de los *commodities,* el sector extractivista en América Latina aceleró la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente. A causa del enorme aumento de las exportaciones de la región, ya sea de minerales, petróleo o soja según los países, los estados, lejos de aumentar los controles, los reducen y estimulan la expansión hacia nuevos sectores como el litio en Bolivia y el hierro en Uruguay (Gudynas, 2011). Asimismo, esto constituye un proceso renovado de apropiación extractivista de los bienes comunes (Féliz, 2011) en línea con los métodos neoliberales de "acumulación por desposesión" (Harvey, 2003).

En suma, este breve recorrido por los principales enfoques de la economía política latinoamericana busca mostrar las centrales relaciones entre el desarrollo y las condiciones de la acumulación capitalista en América Latina. Se propuso una revisión de los puntos que pueden presentar interés actual para discutir el desarrollo y que en alguna medida pueden ser tensionados en el debate con el enfoque que venimos a acercar. No se trata de contraponer punto por punto los enfoques clásicos y recientes de la economía política latinoamericana, sino intentar fertilizaciones cruzadas con un enfoque que analiza el despliegue de lógicas globales y recientes del capitalismo. Pasemos ahora a analizar el enfoque del Capitalismo Cognitivo y sus implicancias para pensar el desarrollo y la gestión de los bienes comunes en el siglo XXI.

3. Las transformaciones recientes del capitalismo contemporáneo y las tesis del Capitalismo Cognitivo.

La influencia de la industrialización en el sector agrícola y en la minería es un proceso ampliamente conocido; sin embargo, cabe indagar en la actualidad cómo impactan los cambios en la valorización dentro de la propia industria y en nuevos sectores de conocimiento intensivos y que obligan a pensar en una cierta post-industrialización del agro y del sector minero. Este nuevo contexto es caracterizado por los marxistas italianos como propio de un "Capitalismo Cognitivo", esto es, basado en la valorización del conocimiento y el trabajo cognitivo (generador de rentas tecnológicas) antes que el trabajo industrial y "Financiarizado", dado el predominio de las rentas financiera e inmobiliaria por sobre la lógica de la ganancia industrial, sobre todo en los países desarrollados[3].

Como es ampliamente reconocido, la industria ha sufrido una gran reconfiguración desde los años ochenta, donde se comienza a observar una fragmentación global de la producción (Gereffi, G. y Korzeniewicz, M., 1994; Gereffi, G. y Humphrey, J. y Sturgeon, T., 2005; Sztulwark y Juncal, 2013) resultante del proceso de reestructuración capitalista a escala global (cadenas globales de producción, mundialización del capital, nuevas lógicas de valorización basadas en el conocimiento), junto con la hipertrofia del capital financiero. América Latina se ve afectada también por ese proceso donde la industria ya no es capaz de cumplir con las promesas del viejo desarrollismo (pleno empleo, producción en masa con consumo de masas, crecimiento del mercado interno e inclusión social para toda la población).

3 Este último aspecto financiero del Capitalismo Cognitivo es fundamental, aunque mostrar la tematización que se hace desde este enfoque excede los objetivos de este trabajo. Al respecto, véase Vercellone (2013), Lucarelli (2009), Marazzi (2009).

Los teóricos del Capitalismo Cognitivo atribuyen estas transformaciones a los cambios operados por la lucha de clases en los años 70, que constituyeron el preludio de la emergencia del trabajo inmaterial/cognitivo y el aumento de los niveles de formación de la fuerza de trabajo, antes que a los cambios tecnológicos o la reorganización capitalista de la producción. Estos cambios anticipan las tendencias que luego se generalizan en la etapa neoliberal. A partir de allí, se verifica el pasaje de una lógica de valorización del capitalismo industrial basada en la valorización del trabajo industrial a la lógica de valorización propia del capitalismo cognitivo, basada en la valorización del conocimiento; esto es, del trabajo cognitivo. Como veremos, las tesis del Capitalismo Cognitivo van a analizar el capitalismo tomando como punto de partida el proceso de trabajo, sin el cual no puede dar comienzo ningún proceso de valorización del capital. Y es precisamente este proceso de trabajo el que se va a ver profundamente transformado a partir de los años setenta del siglo XX.

4. Las tesis principales del Capitalismo Cognitivo

En los años setenta, la discusión se centraba en la imposibilidad de que el capitalismo se siguiera sosteniendo sobre las mismas bases, a partir de múltiples contradicciones agudizadas por la impugnación de la clase obrera, la contestación estudiantil del 68, los movimientos sociales y el proceso de descolonización en marcha a nivel de los países de la periferia. En los lugares donde el capitalismo cumplía medianamente con sus promesas también se avizoraba que la forma de organización de la producción, el tipo de disciplina de fábrica y el tipo de sociedad derivada del orden de posguerra industrial fordista, estaban en crisis. Y que los procesos de trabajo (y por lo tanto, de creación de valor y de riqueza) se apoyaban en nuevas bases.

Los teóricos italianos del marxismo *operaísta* prestaban especial atención a los procesos sociales concretos de la Italia de posguerra más que a los debates académicos del momento. Las prácticas políticas permitían la cercanía con ese laboratorio social y político que fue la Italia fordista de inicios de la automatización y de los cambios en la clase obrera en los años sesenta y setenta. En este contexto se generan las ideas obreristas del pasaje del “obrero masa” fordista al “obrero social” y la necesidad de entender la sociedad como la “sociedad-fábrica”, la de una clase obrera que desbordaba las ilusiones del socialismo realmente existente, ya sea en Europa oriental o en la Unión Soviética.

Las ideas del Capitalismo Cognitivo deben rastrearse hasta el movimiento *operaísta* – y luego de la "autonomía obrera" - del marxismo italiano. El obrerismo italiano fue un movimiento político e intelectual que participaba de las luchas obreras desde los años sesenta y que realizó una relectura del marxismo predominante en el movimiento obrero de esos años a partir de una idea fundamental: la comprensión del lugar central que tenía el trabajo en los procesos productivos del capitalismo más avanzado de la Italia industrial; esto es, en el contexto de una creciente automatización.

Esto se da a partir de una nueva interpretación de la obra de Marx desde la lectura de los *Grundrisse,* donde Marx describe su plan de trabajo a futuro unos años antes de escribir *El capital* (manuscritos que serán conocidos en los años cuarenta y discutidos recién en los años sesenta y setenta, sobre todo por Román Rosdolsky).

Entre los principales conceptos de estos textos, los autonomistas destacan el de *General Intellect.* Según Paolo Virno, el *General Intellect* involucra las actitudes más genéricas del espíritu: facultad de lenguaje, disposición al aprendizaje, capacidad de abstracción y de conexión, acceso a la autorreflexión, o sea, intelecto en general. Implica una cooperación social más amplia y heterogénea que la específica al campo de trabajo, son facultades afectivas, cognitivas, donde participan todos los sujetos (Virno, 2003). Este Intelecto General había sido tenido en cuenta por Marx en los mencionados *Grundrisse*, pero se lo había identificado con el capital fijo, con el sistema automático de máquinas, es decir "con la capacidad científica, o mejor aún, el saber social abstracto objetivado en las máquinas". Según los teóricos italianos, Marx no consideraba que el *General Intellect* se podía presentar como trabajo vivo.

En los años noventa, con la consolidación de un nuevo paradigma tecnológico y productivo ligado a nuevas tecnologías de la información y comunicación que se venían desarrollando desde las décadas previas, se coloca al conocimiento y al cambio tecnológico en el centro de los procesos productivos en el marco de una creciente internacionalización del capital derivado de la denominada "globalización". En ese contexto, y recuperando algunos de los tópicos del debate sobre el "Postfordismo" de los años 80´, los teóricos italianos van a empezar a discutir y teorizar sobre la idea del "Trabajo inmaterial". Toni Negri y Maurizzio Lazzarato (1991) desarrollan este tema en los años noventa en el marco de una creciente informatización de la producción, que va más allá de los cambios en la industria informática y remite a una verdadera "posmodernización" de la producción. Se trata de una descentralización de la

producción a nivel global acompañada, paradójicamente, de una enorme e inédita centralización del control que altera las formas en que la cooperación social se cristaliza en las nuevas “redes” productivas (Hardt y Negri, 2002).

Cuando los teóricos del Capitalismo Cognitivo hablan en los años 2000 del trabajo cognitivo, o mejor aún, de una *división cognitiva del trabajo,* vale la pena hacer algunas aclaraciones:

El concepto de trabajo inmaterial-cognitivo excede a la idea de trabajo intelectual e involucra al trabajo afectivo o tareas de cuidado. A su vez, la diferencia entre trabajo manual e intelectual no es la cuestión clave ya que ésta no era tajante ni siquiera en el capitalismo industrial, donde en muchos procesos de trabajo el conocimiento estaba “encarnado en el cuerpo” de los trabajadores.

El trabajo inmaterial no se opone al trabajo material, sino que se *yuxtapone* a él, y este último es el que sigue siendo mayoritario en términos cuantitativos, pero no hegemónico en términos cualitativos.

El conocimiento no es un tercer factor productivo además del capital y del trabajo, el conocimiento es tanto un proceso de trabajo en sí mismo -un proceso de trabajo mayoritariamente intelectual, de una actividad orientada a un fin- como el “resultado” de ese proceso. En tanto proceso complejo y social, tampoco es el monopolio de un grupo de profesionales o de los “científicos” (quienes, por cierto, también son trabajadores).

El Trabajo inmaterial-cognitivo no hace una apología de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICS). Justamente hace lo contrario, analiza el conocimiento y los cambios tecnológicos a la luz de la relación capital trabajo, o más precisamente, del antagonismo capital trabajo (Míguez, 2010)

El trabajador “vehiculiza” un saber social general, un saber social general o *General Intellect*, a través de él emerge un saber social del cual él no es un portador excluyente

La referencia a las estructuras productivas en red no implica señalar que se reducen las jerarquías en la organización de la producción. Por el contrario, en la producción en cadenas o en redes de subcontratación hay más jerarquías que antes. El trabajo en red o cooperativo no implica necesariamente mayor horizontalidad en la organización, tampoco menos jerarquías ni menos normas.

El trabajo inmaterial ofrece un enorme abanico de formas de control del proceso de trabajo, de formas de apropiación de saberes y de formas de prescripción de la subjetividad adecuada a los procesos de producción posfordista, visible tanto en sectores conocimiento-intensivos como en los sectores convencionales (Míguez, 2012).

A partir de estas consideraciones y fiel a la tradición marxista, el enfoque del CC también propone una periodización del capitalismo basándose en las premisas mencionadas. Una primera etapa, del Capitalismo Mercantil, transcurre desde el siglo XVI hasta finales del siglo XVIII, donde el capitalismo comercial se desarrollaba de la mano del *putting out sistem* y de una relación capital-trabajo donde los saberes artesanos eran centrales. Una segunda etapa, la del Capitalismo Industrial es un resultado directo de la Revolución Industrial y se caracteriza por una relación capital-trabajo donde la división del trabajo polariza los saberes como resultado de la descalificación del trabajo manual de ejecución junto con la sobrecalificación del trabajo intelectual ligado a la concepción del proceso productivo (como explicaba muy bien Harry Braverman (1975) en su clásico *Trabajo y Capital Monopolista).* La búsqueda de economías de tiempo iba de la mano de la incorporación del saber al capital por la vía de la codificación del conocimiento. Es lo que proponía el taylorismo-fordismo a partir de la reducción del trabajo complejo a trabajo simple, necesario para la producción masiva de bienes estandarizados. La tercera etapa es la del Capitalismo Cognitivo, resultante de la crisis del fordismo y de la división smithiana del trabajo, donde el motor de la producción de "conocimientos por medio de conocimientos" está ligada al carácter crecientemente intelectual del trabajo y a la hegemonía de una "intelectualidad difusa" (Herrera y Vercellone, 2003).

La valorización del conocimiento es la propia de esta tercera etapa del capitalismo, sin embargo ella estaba presente en las etapas anteriores. En el capitalismo industrial la expropiación del conocimiento se producía a nivel de la fábrica mediante una "administración científica del trabajo" que buscara separar la concepción de la ejecución del trabajo, configurando así un *proceso de codificación del conocimiento* que poseía la fuerza de trabajo. Se buscaban economías de tiempo a la vez que se asistía a una primacía de la incorporación del saber al capital fijo. Progresivamente, la innovación se va a trasladar del taller al departamento de I+D de la fábrica industrial y se concentrará en poder de un número reducido de trabajadores intelectuales.

En el Capitalismo Cognitivo el conocimiento incorporado y movilizado por el trabajo vivo pasa a ser central en detrimento del conocimiento incorporado al capital fijo. Las razones son sociales e históricas antes que tecnológicas y se deben a la combinación del rechazo a la disciplina de fábrica fordista de fines de los años sesenta, la generalización de las instituciones de seguridad social

del Welfare State y a la democratización de la enseñanza -con la consecuente elevación del nivel general de formación-, que facilitaron la constitución de una “intelectualidad difusa” que está en la base de la emergencia de una economía fundada en el conocimiento (Vercellone, 2011). Una verdadera economía fundada en el conocimiento es posible, pero lo que existe es un capitalismo cognitivo y sus nuevas contradicciones que se superponen a las del capitalismo industrial.

Esto se traduce en un régimen de “innovación permanente” donde se pasa de una división taylorista a una “división cognitiva del trabajo” basada en el fraccionamiento del proceso de producción, en función de la naturaleza de saberes que deben ser movilizados (Mohoud, 2003). Pero el conocimiento no es un “recurso” sino el resultado de las capacidades intelectuales y de comunicación del hombre en tanto tal y como producto de una interacción social que resulta del saber social general (el *General Intellect* de Marx) y que es, por lo tanto, un *bien común.*

En el capitalismo cognitivo la propiedad intelectual es reforzada precisamente porque es el único mecanismo que permite la apropiación privada del conocimiento crecientemente social y su control es estratégico para la valorización del capital. Las patentes de invención y los derechos de autor se han extendido a nuevos campos como la biología, dando lugar a lo que los teóricos de los Bienes Comunes, David Harvey (2003) y Yann Moulier Boutang (2004) han denominado “nuevos cercamientos”, por analogía con los cercamientos de la acumulación originaria del capitalismo. Estos cercamientos se dan sobre el conocimiento, los recursos naturales no renovables y todos los bienes que no son privados pero tampoco públicos sino comunes de todos, pero un “todos” ligado a la sociedad más que a los estados. Una de las contradicciones más evidentes radica en el hecho de procurar la difusión del conocimiento y de la información y, a la vez, bloquear el desarrollo de los conocimientos con las regulaciones crecientes sobre la propiedad intelectual. Lawrence Lessig, al discutir el alcance de la propiedad intelectual, propuso actualizar el debate sobre los “bienes comunes”, como son los recursos naturales y el propio conocimiento. Si a los bienes privados y a los bienes públicos corresponden la propiedad privada o la propiedad pública, a los bienes comunes les debería regir la no propiedad (Lessig, 2005). La posibilidad del capital de poner a trabajar al común surge de una nueva organización de la producción que necesita de la valorización del trabajo pero bajo modalidades novedosas y sofisticadas.

Por todo ello, es perfectamente posible una “taylorización” del trabajo cognitivo que comporten mecanismos de control sofisticados a los que sea imposible sustraerse. El trabajo cognitivo preexiste a la actividad de las firmas y suele concentrarse territorialmente en las ciudades, haciendo depender la competitividad de los territorios del “stock” de capital intelectual activable de manera cooperativa. Por otro lado, sostienen los teóricos del Capitalismo Cognitivo que, en términos de la división internacional del trabajo, la reserva de mano de obra calificada en numerosos países en desarrollo hace factible combinar la deslocalización productiva *basada en bajos salarios* con la propia de la *división cognitiva del trabajo* mediante el *outsourcing* y la deslocalización de las empresas multinacionales.

En suma, las tesis del Capitalismo Cognitivo señalan una “etapa” del desarrollo capitalista que se caracteriza por: 1) colocar el conocimiento y el cambio tecnológico en el centro de los procesos de valorización del capital y, simultáneamente, generar nuevas contradicciones derivadas de la creciente complejidad de los procesos de producción; 2) garantizar una nueva hegemonía de la *Renta* (tecnológica, financiera, agraria, minera, urbana inmobiliaria) en la generación y apropiación de valor.

La proliferación de rentas de todo tipo no expresa una anomalía del sistema sino su rasgo saliente, ya que se trata de la generación de beneficios económicos que se obtienen a partir de un excedente social pero que es apropiado privadamente por quienes desarrollaron los mecanismos de captura adecuados a tales fines.

La protección de los bienes comunes, la gestión comunitaria de lo común, se liga directamente a la posibilidad de superar el Capitalismo Cognitivo, vislumbrar las nuevas contradicciones a las que nos enfrenta y reemplazarlo por una verdadera economía fundada en el conocimiento, del cual participa hasta el último ser humano.

5. Las alternativas al (neo) desarrollismo. A modo de balance provisorio.

En América Latina, los esfuerzos por alcanzar el desarrollo estuvieron siempre asociados a la consolidación de un sector industrial que no sólo permita sustituir importaciones sino alcanzar cierta envergadura exportadora. Es cierto que sólo algunos países como Argentina, Chile, Brasil o México pudieron o estuvieron cerca de lograrlo, pero el resto de los países sustentó su crecimiento (o la ausencia del mismo) en los recursos naturales.

Pasada la década neoliberal y entrados los años 2000, de la mano de la revalorización de los precios mundiales de las materias primas

-sobre todo en virtud de la creciente demanda de China- la región se vio beneficiada por una situación internacional muy favorable que permitió el relanzamiento de la exportación de materias primas (como el petróleo, la soja, el cobre, etc.) y las posibilidades de pensar un nuevo desarrollo en base al sector agrícola y/o agroindustrial.

Este nuevo desarrollo, caracterizado por algunos economistas en algún momento cercanos a la CEPAL como "Neodesarrollismo" (Bresser Pereira, Ferrer), buscaba encontrar en sectores diferentes al propuesto por el "viejo" desarrollismo las posibilidades de aprovechar las dotaciones factoriales abundantes en el continente. Al mismo tiempo, esta misma tentativa fue caracterizada por sus opositores como "Neo extractivismo" con lo cual se quiere resaltar el carácter acotado, basado en enclaves y perjudicial para el medio ambiente de estas iniciativas.

Nadie sugiere que la industria esté "superada" o que deba renunciarse a intentar políticas de desarrollo industrial. Para algunos economistas heterodoxos, el período neoliberal en América Latina no destruyó todas las capacidades productivas heredadas de la ISI y hay márgenes para desarrollar capacidades de innovación en sectores vinculados con las nuevas tecnologías como software y biotecnología, buscando los "nichos" de mercado dentro de un juego dominado por los grandes grupos del capital transnacional (Sztulwark y Juncal, 2013).

En la actualidad es posible la producción y exportación de manufacturas en la periferia, pero en el lugar subordinado establecido por las "cadenas globales de producción" del capital global, las grandes empresas trasnacionales que dominan los segmentos de conocimiento intensivos de la producción. Aunque algunas empresas de la industria local en América Latina puedan insertarse en algún segmento relevante de esas cadenas globales[4] y producir las partes complejas del producto -lo que no es improbable-, ello tampoco resolvería demasiado el problema ya que ello no estaría acompañado de las viejas promesas de la industrialización en relación al acceso a empleos calificados y mejores condiciones de vida[5].

4 En los segmentos de diseño o investigación y desarrollo es más difícil avanzar, porque requiere trabajo complejo y hay "nuevas" y más fuertes barreras a la entrada como los "derechos de propiedad intelectual", como por ejemplo en caso del sector farmacéutico, dominado por las grandes firmas transnacionales de EEUU y Europa. Al respecto, véase Sztulwark y Juncal (2013).

5 Para casi toda la región, con la probable excepción de Brasil, la inserción posible ha sido por ahora en las etapas de ensamblaje, como en el caso de las maquilas en México y Centroamérica. En el caso de Argentina, con una industria que supo ser importante en el contexto regional, se especializa en el mejor de los casos en tareas de ensamblaje de escaso valor agregado debido a la segmentación internacional de

Nuestro planteo intenta mostrar cómo el conocimiento, al igual que los bienes comunes, son generadores de valor y riqueza y que las posibilidades de abordar la problemática de la necesidad del desarrollo requiere considerar seriamente los enfoques como los del Capitalismo Cognitivo, que se preocupan por situar la generación y apropiación del conocimiento en el marco de las relaciones sociales capitalistas.

La transición hacia el capitalismo cognitivo es un proceso complejo y contradictorio, que está lejos de acabar y que puede dar lugar a evoluciones opuestas. Por un lado la tentativa del capital de privatizar *lo común* y de transformar en mercancías los bienes-conocimiento y por el otro, el de las resistencias sociales a ese proceso que abran el camino a una verdadera economía fundada en el conocimiento y los saberes.

Los teóricos del Capitalismo Cognitivo proponen una interpretación del capitalismo actual que contempla las transformaciones más importantes de los últimos treinta años integrándolas en un cuerpo teórico coherente y con una gran potencialidad explicativa del devenir de la acumulación y las contradicciones inherentes a la valorización del conocimiento. Todo ello sin dejar de lado los problemas clásicos de la economía política como la división del trabajo, la generación de valor, los ciclos de largo plazo del capitalismo, las crisis, y revisando a los pensadores clásicos de la economía -como Marx o Schumpeter- y de la historia -Landes, Braudel, Arrighi-. Al mismo tiempo se plantean propuestas concretas para resolver los problemas del capitalismo del siglo XXI -desde la filosofía política y sobre todo, desde la actividad militante- tendiente a reapropiación democrática del Welfare State y la eliminación de barreras a la difusión del saber.

Las tesis del capitalismo cognitivo fueron elaboradas teniendo como referencia empírica a los países desarrollados. Entendemos que la forma de desenvolvimiento de esta nueva etapa del capitalismo se sitúa a nivel global, afectando indistintamente tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. A pesar de ello, la referencia empírica de los estudios aplicados en este debate remiten a los primeros, siendo escasos los análisis concretos para los países en desarrollo.

Nuestra intención es analizar justamente la importancia de la valorización del conocimiento en los sectores económicos convencionales (agrícola, minero, industrial y servicios) en países en desarrollo como Argentina, con lo cual se intentaría mostrar empíricamente

---

la producción, mientras presenta déficit de divisas y un lugar subordinado en la división internacional del trabajo.

las potencialidades del enfoque para países en desarrollo. Se busca especialmente que las lógicas de la valorización del capital en América Latina pueda ser abordada desde un enfoque de economía política alternativo a los esquemas que enfatizan la visión industrialista clásica de las teorías del desarrollo latinoamericanas representados por el "Estructuralismo" clásico o el "Neoestructuralismo" de la CEPAL, así como las más críticas Teorías de la Dependencia.

En el enfoque del Capitalismo Cognitivo tiene especial interés la renta por sobre la ganancia industrial como factor explicativo de los procesos de valorización del capital, ya sea la renta tecnológica, la renta agrícola, la renta financiera o la renta urbana. Esta aproximación permite situar en su justa medida los esfuerzos por desarrollar políticas de desarrollo basadas exclusivamente en el sector industrial. Sin negar la importancia de las políticas industriales se procura incorporar otras dimensiones a ser consideradas a la hora de pensar en políticas de desarrollo (Vercellone, 2004).

Posiblemente deberán ponerse a prueba sus principales hipótesis en América Latina con trabajos empíricos específicos en los diferentes sectores económicos, tanto los ligados a los nuevos sectores dinámicos del capitalismo (desarrollo de software, biotecnología, nanotecnología, etc.) como también, y fundamentalmente, al impacto de los cambios sobre los sectores tradicionales de la economía. Porque más que cambios limitados a sectores tecnológicos novedosos, la clave de la ruptura radica en el impacto que la nueva lógica de valorización tiene sobre todos los sectores productivos. Estos cambios atraviesan de manera transversal tanto a la industria como a los servicios y también a la propia agricultura, razón por lo cual la magnitud de los mismos recién están comenzando a vislumbrarse.

Pero todo esto debe pensarse en América Latina al mismo tiempo que asistimos a una expropiación de lo común que sigue en marcha a pesar del retroceso del neoliberalismo observado en la última década. La discusión sobre cómo se gestionan socialmente los Bienes Comunes es justamente un punto en común de las críticas al neodesarrollismo y las tesis del Capitalismo Cognitivo: los bienes comunes son los recursos naturales como el agua, el suelo y el petróleo pero también el conocimiento.

Toda una serie de interrogantes se abren a partir de la necesidad de reapropiación de lo común, de lo que no es público ni privado, de lo que no se deriva propiedad alguna (si a lo privado le corresponde la propiedad privada y a lo público le corresponde la propiedad pública, a lo común le corresponde la no propiedad): ¿Se puede pensar en una gestión/planificación de lo común? ¿Cuáles son las

alternativas? ¿Hay una receta universal, o para toda América Latina, o para todos los sectores susceptibles de esa planificación? Lo público remite al Estado, lo común a la sociedad. ¿Se puede postular desde abajo esa gestión? ¿Les corresponde a los gobiernos o les toca a los movimientos sociales? ¿Estos se despliegan sólo para la defensa de los bienes comunes o se pueden plantear también la gestión de los mismos?

En un sentido amplio, en América Latina "planificar" socialmente lo común para satisfacer las necesidades urgentes de la población y revertir el deterioro ecológico se impone con urgencia. La tecnología también puede tener "usos" a favor de la sociedad, en lugar de ligarla solamente al aumento del control social y al desempleo tecnológico, lo que no implica desconocer que el cambio tecnológico y la investigación son procesos de trabajo complejo atravesados por el antagonismo capital-trabajo.

El mito del desarrollo es también el mito del estado desarrollista, del estado como promotor del desarrollo, del estado como disciplinador del capital o de alguna de sus fracciones, como promotor de la igualdad y la redistribución del ingreso y garante del empleo, un estado promotor de la industria y ahora de la ciencia y la tecnología. En este nuevo capitalismo pasamos entonces del estado como garante de la ganancia capitalista -a través de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo- al estado como *garante de la Renta*, sea esta renta financiera, agrícola, minera, inmobiliaria o tecnológica (Míguez, 2013). De las primeras se ocupan muy bien los críticos del Neodesarrollismo (Katz, Féliz, Svampa, Gudynas), mientras que los análisis del capitalismo cognitivo se centran en las rentas derivadas de la valorización del conocimiento, que al igual que los recursos naturales es un bien común, no solo renovable sino también incrementable.

Reconocer el carácter capitalista de estos cambios técnicos, analizar las nuevas realidades productivas y la captura privada de los bienes comunes junto con propuestas alternativas a los mismos son los pasos fundamentales para construir el camino de un paradigma teórico que ratifica una vocación crítica del capitalismo actual y del de siempre.

Bibliografía

Borón, Atilio (2008). "Teoría(s) de la dependencia", *Realidad Económica, n 238, agosto-septiembre 2008.*

Braverman, H. (1975). *Trabajo y Capital Monopolista*, Ed. Nuestro tiempo, México.

Bresser Pereira, L. (2007a). "El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional", en *Economía UNAM* , Vol. 4, Nº10, enero-abril., México.

Bresser Pereira, L. (2007b). "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", en *Nueva Sociedad* Nº 210, julio-agosto, Buenos Aires.

Bresser Pereira, L. (2010). *Globalización y competencia. Apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo,* Siglo XXI-Instituto Di Tella, Siglo XXI.

Bresser Pereira, L. (2012). "A taxa de câmbio no centro da teoría do desenvolvimento", en *Revista Estudos Avançados* Vol. 26, Nº75, mayo-agosto, São Paulo.

CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, marzo.

Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.

Cueva, A. (1974). "Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia", en *Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana. Fundamentos conceptuales Agustín Cueva*. Antología y presentación Alejandro Moreano. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO, 2008.

Dos Santos, T. (1969). "El nuevo carácter de la dependencia", en Matos Mar (comp.): *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, Ed. Amorrortu, México.

Fajnzylner, F. (1983). *La industrialización trunca en América Latina*, Ed. Nueva Imagen, México DF.

Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la 'caja negra al casillero vacío',* Serie *Cuadernos de la CEPAL* Nº 60, Santiago de Chile.

Feliz, M. (2011): "¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90" en *THEOMAI* Nº23, primer semestre., Buenos Aires.

Ferrer, A. (2007): "Globalización, desarrollo nacional y densidad nacional", en Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización, Buenos Aires, CLACSO, 2007.

Frank, A. (1967): "Capitalism and Underdevelopment in Latin

America", *Monthly Review Press*, Nueva York.

French Davis, R. (1988): "Esbozo para un planteamiento neoestructuralista" en Revista de la CEPAL Nº 34, Santiago de Chile.

French Davis, R. (1999): *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, Mc Graw Hill-Interamericana, Santiago de Chile.

Gereffi,G. y Korzeniewicz (1994): Commodity Chains and Global Capitalism , Praeger Publisher, Westport, Connecticut.

Gereffi,G., Humphrey,J. y Sturgeon, T. (2005): "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy* 12, pp78-104.

Gudynas, E. (2009): "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual" en VV.AA. *Extractivismo, política y sociedad*, Centro Andino de Acción Popular y Centro Latino Americano de Ecología Social, Quito.

Gudynas, E. (2011) "Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas allá desarrollo" en Wanderley, F. (coord.).*El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina*, Oxfam y CIDES UMSA, La Paz, Bolivia, 2011.pp 379-410.

Gudynas, E. (2012): "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano", en *Nueva Sociedad* 237, Caracas, 2012.

Hardt, Michael y Negri, Antonio (2002): *Imperio.*, Paidós, Buenos Aires.

Harvey, David (2003). *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid.

Herrera, R. y Vercellone, C. (2009). "Transformations de la división du travail et *general intellect*", en Vercellone, C. (dir.) (2002). *Sommes-nous sortis du capitalisme industriel?***,** La Dispute, Paris.

Katz, J. (2000). *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, CEPAL/FCE, Santiago de Chile

Laclau E. (1973). "Feudalismo y capitalismo en América Latina", en Assadourian, C. S, *Modos de Producción en América Latina*, Cuadernos de Pasado y Presente n 40, Siglo XXI, Buenos Aires.

Lessig, L. (2005). *Por una cultura libre*, Traficantes de Sueños, Madrid.

Lucarelli, S. (2009). "El biopoder de las finanzas" en Fumagalli, A.;

Lucarelli,S.; Marazzi, C.; Mezzadra, S.; Negri, A.; Vercellone, C. (2009): *La gran crisis de la economía global.* Traficantes de Sueños, Madrid,pp. 125-148.

Marini Ruy Mauro (1973). *Dialéctica de la dependencia*, ERA, México.

Marazzi, C. (2009). "La violencia del capitalismo financiero" en Fumagalli, A.; Lucarelli,S.; Marazzi, C.; Mezzadra, S.; Negri, A.; Vercellone, C. (2009). *La gran crisis de la economía global.*, Traficantes de Sueños, Madrid., pp. 21-32.

Míguez, P. (2010): "El trabajo inmaterial en la organización del trabajo. Un estudio sobre el caso de los trabajadores informáticos en Argentina." Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Míguez, P. (2012): "Appropriation de savoirs et prescription de la subjectivité dans le travail cognitif. Le cas du sector informatique" en European Journal of Economic and Social Systems, Vol 24, Nº 1-2/2011 Travail, valeur et repartition dans le capitalism congnitif, coordoné par Didier Lebert et Carlo Vercellone, Hermes-Lavoisier, Paris.

Míguez, Pablo y Sztulwark, S. (2013): "Knowledge Valorization in the Cognitive Capitalism", in *Knowledge Cultures. A Multidisciplinary Journal*, Volume 1, Number 4, Addleton Academic Publishers, ISSN: 2327-5731, New York.

Míguez, Pablo (2013): "El Estado capitalista, la crisis financiera y el debate Imperio-Imperialismo" en Kan, Julián y Pascual, Rodrigo (Comp.) (2013): *Integrados (?) Las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana en debate.*, ISBN 978-950-793-159-8, Imago Mundi, Buenos Aires, pp. 89-119.

Míguez, Pablo (2014): "Del *General Intellect* a las tesis del "Capitalismo Cognitivo": aportes para el estudio del capitalismo del siglo XXI" en *Bajo el Volcán*, Revista de Sociología de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Nº21, ISSN 1870-5642, Puebla, México.

Mouhoud E. M. (2003): "Division internationale du travail et économie de la connaissance" en Vercellone, C. (dir.) (2003): *Sommes-nous sortis du capitalisme industriel ?*, La Dispute. Paris.

Moulier Boutang, Y. (2004). "Riqueza, propiedad libertad y renta en el capitalismo cognitivo" en Moulier Boutang, Yann, Corsanni, Antonella, y Lazzarato, Maurizio y otros (2004): *Capitalismo cognitivo, propiedad intelectual y creación*

colectiva, Traficantes de sueños, Madrid.

Negri, A. y Lazzarato, M. (1991). "Trabajo Inmaterial y Subjetividad" Futur Antérieur Nº 6, París, publicado en Negri, A. y Lazzarato, M. (2001): "Trabajo Inmaterial. Formas de vida y producción de subjetividad", DP&A Editora, Río de Janeiro.

Ocampo, J. A. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina, Serie Estudios y Perspectivas* N º26, CEPAL, México DF.

Pinto (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", El trimestre económico, vol. 37(1), N' 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo. pp. 83-100.

Prebisch, R. (1949). "El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas", CEPAL, Santiago de Chile.

-Prebisch, R. (1950). "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo", Estudio Económico de América Latina 1949, Naciones Unidas, Nueva York.

-Singer, H.W. (1950). "The distribution of gains between investing and borrowing countries", The American Economic Review, vol. 40, N' 2, Menasha, American Economic Association, may.

Sunkel, O. (1989). "Institucionalismo y estructuralismo" en Revista de la CEPAL Nº 38, Santiago de Chile.

Sunkel, O. (comp) (1991). *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina.*, Fondo de Cultura Económica, México.

Svampa, M. y Solá Alvarez, M. (2010). "Modelo minero, resistencia sociales y estilos de desarrollo: los marcos de discusión en Argentina", en *Ecuador Debate* N° 79, abril., Quito.

Svampa, M. (2012). "Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?" en VV.AA. *Más allá del desarrollo* (Buenos Aires: Abya Yala-Fundación Rosa Luxemburgo-América Libre).

Sztulwark, S. y Juncal, S (2013). "La segmentación productiva en la industria. Evolución de modalidades de valorización y dispersión de actividades en cadenas globales específicas." en *Chile y América en su historia económica.*, Asociación Chilena de Historia Económica, Valparaíso.

Vercellone, C. (2004). "Las políticas de desarrollo en tiempos del capitalismo cognitivo" en Moulier Boutang, Yann, Corsanni, Antonella, y Lazzarato, Maurizio y otros (2004): *Capitalismo*

cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva, Traficantes de sueños, Madrid.

Vercellone, C. (2009). "Crisis de la ley del valor y devenir renta de la ganancia. Apuntes sobre la crisis sistémica del capitalismo cognitivo", en Fumagalli, A.; Lucarelli,S.; Marazzi, C.; Mezzadra, S.; Negri, A.; Vercellone, C. (2009): *La gran crisis de la economía global.* Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 63-98.

Vercellone, C. (2011). C*apitalismo cognitivo. Renta, saber y valor en la época posfordista.* Prometeo, Buenos Aires.

Vercellone, C. (2013). *"Crisis de la deuda e instituciones del Welfare State: alternativas en juego", en Realidad Económica*, 277, IADE, Buenos Aires, pp. 10-33

Virno, P. (2003). *Gramática de la multitud*, Ed. Colihue, Buenos Aires.

Weeks. J. (1981). "The differences between Materialist Theory and Dependence Theory and Why they matter." *Latin American Perspectives*, vol. 8 , pp. 118-123

10. TERRITORIO Y DESARROLLO EN LA ARGENTINA DE LA POSCONVERTIBILIDAD

Héctor Luis Adriani

1. Introducción

Desde 2002, posteriormente a la salida de la crisis del régimen de convertibilidad, se inicia en Argentina un proceso caracterizado por un nuevo protagonismo del Estado Nacional en la economía. Si bien distintos enfoques diferencian en el período diferentes etapas (CIFRA, 2014), cambios y continuidades respecto el modelo neoliberal (Schorr, 2013) y disputas entre modelos políticos y económicos (Rofman, 2010), pueden identificarse una serie de aspectos que estructuran el período 2002-2013. Entre ellos pueden destacarse:

- recuperación y crecimiento económico considerando los extremos del período,
- recuperación de la intervención estatal en diferentes instancias de la política económica con orientación al desarrollo de los sectores productivos,
- protagonismo de actores sociales surgidos de la convertibilidad y su crisis, como es el caso de los movimientos sociales,
- expansión de la megaminería y del cultivo de soja,
- continuidad de la concentración y extranjerización de la producción industrial en un contexto de recuperación del sector,
- crecimiento de la "economía social",
- incorporación de la problemática del desarrollo territorial y la escala local en políticas del Estado Nacional referidas a la dimensión productiva y social,
- puesta en marcha de planes estratégicos nacionales procurando vincular dimensiones sectoriales y territoriales (Industrial, Estratégico Territorial, Turismo Sustentable, Ciencia y Tecnología).

Este capítulo tiene como objetivo hacer foco en las relaciones entre problemáticas territoriales y políticas públicas, por lo cual se expondrán una serie de consideraciones respecto a los dos últimos aspectos arriba mencionados. Se entiende que es relevante hacer hincapié en estos aspectos ya que posibilitan interrogar y problematizar sobre la dimensión espacial de las políticas del Estado y sus relaciones con el conjunto social, especialmente con la dinámica de acumulación, el poder y la desigualdad. Varios autores (Manzanal et al, 2011, 2013; García y Rofman, 2008, 2013; Coraggio, 2011; Kessler, 2014) han abordado esta relación dando lugar a posicionamientos críticos, debates y alternativas.

El texto se organiza en tres partes: una caracterización de la recuperación de la planificación a escala nacional, una descripción de los cambios en las concepciones del desarrollo local respecto a los años ´90, y a modo de cierre una serie de conclusiones y reflexiones finales.

2. La recuperación de la planificación desde el Estado Nacional

Promediando la década pasada, desde el gobierno nacional comenzaron a ejecutarse una serie de políticas a fin de otorgar mayor presencia del Estado en la dinámica económica y territorial. Ejemplo de ello son la elevación a rango ministerial de las áreas de industria, ciencia y tecnología, turismo, agricultura y la implementación de planes estratégicos orientados al sector productivo.

Algunos de estos planes tienen un carácter sectorial como el "Plan Estratégico Industrial 2020" (PEI 2020). Otros, como el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable "Turismo 2016" (PFETS, 2004) del Ministerio de Turismo y el Estratégico Territorial "Argentina del Bicentenario" del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (PET, 2008), tienen una fuerte impronta de la dimensión espacial y un carácter federal ya que en su concepción y elaboración participan tanto organismos nacionales como instituciones pertenecientes a los gobiernos provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Paralelamente a la realización de estos planes fueron constituidos ámbitos político-institucionales específicos como los Consejos Federales de Turismo y de Planificación y Ordenamiento Territorial con participación de la Nación, las provincias y la CABA.

Entre estos ámbitos se destaca el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) surgido a partir de la política nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación. El objetivo del COFEPLAN es participar en la planificación,

articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial. Tuvo a su cargo la elaboración del anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial que plantea la necesidad de regulación y planificación del territorio por parte del Estado. En sus consideraciones enumera las principales problemáticas territoriales del país a comienzos de esta década. Estas problemáticas están históricamente determinadas y su construcción deviene de la dinámica política, en ellas se manifiestan los conflictos de acceso, ocupación y uso del territorio por parte de los diferentes actores sociales. Entre las principales se destacan:

- inequidad estructural del territorio argentino en lo que respecta a niveles de desarrollo y habitabilidad,
- estructura jerárquica y concentrada del sistema urbano con una creciente presión demográfica sobre las grandes ciudades,
- ausencia de infraestructuras adecuadas para el acceso de la población al trabajo, la salud y la educación, entre otros, y para el acceso de las producciones locales al mercado nacional y regional,
- desregulación generalizada del acceso al suelo urbano que trae como consecuencia la creciente fragmentación del territorio y un creciente nivel de polarización social,
- déficit sistemático de redes de servicios urbanos básicos, de movilidad y de equipamientos,
- cambios en los procesos productivos regionales que se reflejan en fenómenos como la tendencia a la despoblación y desaparición de pequeñas localidades, la presencia de ciudades "cercadas" por la rentabilidad productiva agrícola-forestal de los suelos colindantes, que presiona sobre los ejidos con el riesgo de afectación de agroquímicos sobre las comunidades que las habitan,
- fuerte crecimiento de las zonas turísticas, tanto de destinos tradicionales como el litoral Atlántico y el NOA como de pueblos rurales próximos a la RMBA,
- conflictos relativos a la tenencia de la tierra, incentivados por el aumento exponencial de los precios de los commodities y la consecuente expansión de la frontera agropecuaria,
- dificultades de los gobiernos locales para la gestión del ordenamiento y desarrollo territorial.

El anteproyecto de ley tiene como objeto establecer los presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas. Define al ordenamiento territorial como la política pública

destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. Así entendido, el Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo. (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2012).

2.1. El Plan Estratégico Territorial

El Plan Estratégico Territorial (PET) es una de las estrategias puestas en marcha para la implementación de la política nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Está compuesto por un conjunto de objetivos, estrategias, directrices, metas, programas, actuaciones, normas e instrumentos específicos adoptados para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Constituye el instrumento integral para ejercer la función pública indelegable del Ordenamiento Territorial. Su objetivo principal es lograr un determinado modelo territorial deseado, a través de distintas metodologías y etapas de intervención. Su ejecución, programación y sus determinaciones, son competencia de las jurisdicciones provinciales y locales, en orden a lo establecido en su respectiva organización de gobierno.

Como se mencionó anteriormente, el PET nacional tiene un carácter federal y se construye a partir de planes provinciales. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la elaboración del PET provincial atravesó diferentes fases entre 2006 y 2011: diagnóstico territorial, definición de líneas estratégicas en relación al modelo territorial deseado y convalidación de una cartera de programas y proyectos. Estos programas y proyectos abarcan la diversidad de obras que estructuran el territorio provincial (Cuadro 1). Las mismas no sólo implican una dimensión físico-ambiental sino también una social dado que atienden a las principales problemáticas de la población, y una política y económica dada la compleja trama de intereses y actores interrelacionados en su adjudicación, financiamiento, construcción, prestación y mantenimiento.

Cuadro 1: Proyectos de inversión de la obra pública

GRUPOS Y SUBGRUPOS DE OBRAS		PROYECTOS (se incluye planes y programas)
ENERGIA	ELECTRICA	Transporte Estaciones transformadoras Generación de energia electrica
		Distribución Transporte
	GAS	Distribución
	ALTERNATIVAS	Almacenamiento / fraccionamiento y distribucion de GLP Generación a partir de fuentes alternativas
AGUA Y CLOACAS		Obras de captación, Plantas Potabilizadoras, Estaciones de Bombeo, Tanques de Almacenamiento Redes de distribución de agua potable
		Redes de desagües cloacales Plantas de Tratamiento de Líquidos Cloacales
HIDRAULICA		Desagües pluviales urbanos
		Obras de defensa, regulación o drenaje (nuevas o mantenimiento)
		Plan integral, sistematización de cuencas

VIALIDAD Y TRANSPORTE	RUTAS	Puentes, rutas e intersecciones
		Accesos urbanos Nuevas infraestructuras (terminales)
	PUERTOS	Expansión / ampliación Accesibilidad terrestre / náutica
	AEROPUERTOS	Puesta en valor
		Corredor ferroviario Mejora del servicio y capacidad del transporte de pasajeros
	FERROCARRILES	Nuevas Centrales Multimodales y Centros de Transferencia
		Tren alta prestación Proyectos viales urbanos
	TRANSITO URBANO O REGIONAL Y AUTOTRANSPORTE	Mejoramiento de tránsito y comunicaciones Mejora de servicio y capacidad del autotransporte de pasajeros
HABITAT		Planes y Equipamiento para el Desarrollo cultural Planes y Equipamiento para el Desarrollo Local (turístico, estratégico) Equipamiento educativo
		Equipamiento recreativo y deportivo Equipamiento salud Equipamiento administrativo y Justicia
		Equipamiento servicios sociales y comunitarios Proyectos urbanos en espacios públicos abiertos o cubiertos
		Proyectos y Obras para Recuperación de espacios públicos y de espacios verdes

Fuente: *Plan Estratégico Territorial Provincia de Buenos Aires*

Asimismo, se articulan diferentes jurisdicciones y escalas según la magnitud de las obras, la interdependencia de las infraestructuras y de los equipamientos, y de las actividades de las cuales son soporte. Un conjunto de ellas tiene un alcance nacional -como los puertos y las obras de energía-, en otras predomina la escala pro-

vincial -como el equipamiento educativo y de salud-, mientras que otras obras son de alcance local e incluso barrial -como es el caso de los servicios sociales comunitarios-.

Si bien el PET nacional y el PET provincial presentan diferentes niveles de implementación, el anteproyecto de ley no ha avanzado significativamente y la difusión del mismo ha generado rechazos desde diferentes sectores empresariales y políticos (La Nación, 2012).

2.2. Plan Estratégico Industrial 2020

Como se mencionó anteriormente, otro tipo de planes nacionales son aquellos que presentan un sesgo sectorial como es el caso del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020). En términos generales, hasta el 2011 la actividad industrial se favorecía por la política macroeconómica a través de los beneficios del mantenimiento del tipo de cambio (principalmente en una primera etapa), de la integración regional, de la recuperación de la demanda doméstica, del congelamiento de tarifas y la energía barata, de diferentes tipos de subsidios, de las licencias no automáticas en el comercio exterior y del fuerte aumento del gasto público que impactó en la demanda interna.

Respecto a una política industrial específica, las medidas predominantes en la posconvertibilidad dieron continuidad a regímenes existentes y a la promoción de inversiones vía incentivos fiscales, los que beneficiaron a un reducido conjunto de grandes empresas exportadoras (Fernández Bugna y Porta, 2008). Si bien se amplió el número de instrumentos de apoyo, presentó un importante grado de dispersión y desarticulación entre los diferentes organismos y las distintas jurisdicciones.

Es con el Plan Estratégico Industrial 2020 elaborado con metodologías participativas durante el 2011 y presentado públicamente a fines de ese año, cuando el Estado Nacional orienta la política sectorial desde la órbita del Ministerio de Industria a fin de promover el crecimiento económico con inclusión social mediante tres grandes lineamientos estratégicos: mercado interno (sustitución de importaciones, incremento de capacidad por incremento de demanda), inserción internacional (mercados regionales, mercados Sur-Sur y nichos en países desarrollados) y agregado de valor (innovación y desarrollo, o I+D). Se seleccionaron once cadenas de valor teniendo en cuenta diferentes variables: la importancia de cada una en el Producto Interno Bruto (PIB) sectorial y en la trayectoria en la industria argentina, el desarrollo de encadenamientos productivos, la competitividad de los recursos naturales, la difusión de tecnología, el mercado interno, el balance comercial y la inserción

internacional. Las cadenas seleccionadas son: alimentos, automotriz y autopartes, bienes de capital, cuero calzado y marroquinería, maquinaria agrícola, material de construcción, medicamentos, foresto-industrial, química y petroquímica, software y textil. Estas cadenas son entendidas por el PEI como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción (I+D y la extracción de la materia prima), pasando por las diferentes etapas de producción (que involucran una combinación de transformación física y los insumos de diferentes servicios), hasta el suministro al consumidor final para su uso (PEI 2020). Desde este enfoque, las divisiones entre el sector industrial y sectores primario y terciario se desdibujan, complejizando la comprensión de la dinámica de las actividades manufactureras.

El enfoque del Plan Estratégico Industrial centrado en el desarrollo de cadenas de valor involucra a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) en tramas productivas territoriales y/o por rama, particularmente en aquellos segmentos con escaso desarrollo en el país. En este sentido, hay estimaciones que señalan que de los U$S 73.000 millones que el país importó en 2011, las PyMEs nacionales están capacitadas tecnológica y operativamente para sustituir por no menos de U$S 20.000 millones en distintas cadenas de valor (Unión Industrial de Santa Fe, 2012).

Según datos proporcionados por el PEI, entre 2003 y 2010 surgieron casi 140.000 nuevas PyMEs, sumando actualmente más de 650.000, las que dan cuenta del 99,6% del total de empresas argentinas y de casi el 70% de la generación de empleo, el 50% de las ventas y más del 30% del valor agregado. Respecto a su participación en las ventas industriales, se pasa del 20% en la década del 90 a un 40% en el último período, destacándose ventas al exterior que alcanzaron el 15% de las exportaciones industriales. Como señala el PEI, estos datos muestran la necesidad de fortalecer a las PyMEs con programas públicos apropiados.

Asimismo, el PEI marca los lineamientos de distintos programas destinados a la promoción de las PyMEs industriales. En un estudio realizado sobre este tipo de programas, se han podido identificar como aspectos positivos de los mismos el ofrecimiento de actividades de asistencia técnica, capacitación y/o financiamiento en forma de Aportes No Reembolsables y una importante presencia de organismos científico-tecnológicos que ofrecen alternativas diversas para el fortalecimiento de las PyMEs (Adriani y otros, 2013).

Como aspectos críticos de estos programas se puede destacar que los requisitos para acceder al crédito presentan, en general,

bastante complejidad, haciendo hincapié en la presentación de proyectos de inversión que requieren por parte de las PyMEs, la mayoría de las veces, de una asistencia técnica específica. No contar con esta asistencia representa para las empresas de menor nivel de desarrollo una limitación considerable. Esto se evidencia en los requerimientos por parte de las instituciones bancarias sobre información financiera, de mercados, de condiciones de la firma y técnica de los proyectos necesaria para analizar la capacidad de pago de los solicitantes de crédito (Galán y otros, 2007)

Otro punto crítico está dado por las limitadas políticas de asistencia técnica y de capacitación sobre aspectos y/o problemas que, en muchos casos, no pueden ser resueltos sólo por vía del financiamiento: gestión productiva, ampliación de mercados, calificación de recursos humanos, etc. Estos aspectos adquieren una complejidad mayor en los casos de la economía social como las fábricas recuperadas y las cooperativas de trabajo.

Si se tiene en cuenta la distribución espacial de las PyMEs, éstas se localizan en los distritos más poblados y con mayor actividad económica. Considerando 39 distritos geográficos el 70% de estas empresas se ubica en 12 de ellos, todas en el área central de la economía argentina, particularmente en los aglomerados, las localidades y las provincias con los mayores valores per cápita de ingreso (Borello, 2012). Como señala Borello, esta heterogeneidad impone la necesidad de reconocer las especificidades territoriales a la hora de encarar políticas de fomento y fortalecimiento de pymes en el marco de políticas de desarrollo y en particular de desarrollo local.

3. Algunos rasgos del desarrollo local en Argentina: del municipalismo de los ´90 a la posconvertibilidad

El desarrollo local en Argentina adquirió una difusión significativa durante la etapa del régimen de convertibilidad. Los enfoques más difundidos que sirvieron de base a numerosas políticas y planes a escala local fueron los vinculados al municipalismo y al desarrollo endógeno, entre los que se destacan las propuestas de la CEPAL (Alburquerque, 1997, 2004; Vázquez Barquero, 2001). En dichas políticas y planes predominan como ideas que los procesos de desarrollo local se centran en los actores locales y en sus capacidades de dinamización de las potencialidades de los diferentes territorios y de adaptación a las condiciones macro. Si bien se reconoce al Estado-Nación como responsable del desarrollo local, el énfasis está puesto en ciertas características de las sociedades locales (liderazgos, sinergias, emprendedorismo, legitimidad, institucionalidad) y

en los proyectos políticos en marcha (Madoery, 2008).

Para autores que trabajan con este enfoque los resultados de las experiencias llevadas a cabo en Argentina han sido "discretas" señalándose como principales condicionamientos el contexto económico e institucional, la debilidad de las sociedades locales, la falta de diagnósticos pertinentes, replicabilidad de instrumentos, etc. (Madoery, 2008). Entre los casos que podrían considerarse como resultados positivos se identifican el Plan Estratégico de Rosario[1] (Madoery, 2008,; Carnovale, Herrera, Flores y Maino, 2009) y las políticas de desarrollo económico territorial en Rafaela.(Madoery, 2008, Costamagna, 2015)

Experiencias de asociativismo intermunicipal surgidos a principios de los ´90 como los Consorcios Productivos del interior de la Provincia de Buenos Aires muestran resultados menos que discretos (Adriani y Suárez, 2002, Villar 2007, Costamagna, 2007) . Hacia fines de la década se habían conformado trece consorcios que llegaron a agrupar a 115 de los 134 municipios de la provincia; éstos eran presentados como alternativa a las estrategias tradicionales de desarrollo "de arriba hacia abajo". Si bien casi todos ellos lograron acuerdos institucionales y proporcionaron apoyo a producciones intensivas, son escasas las experiencias que se mantienen vigentes.

En términos generales, los enfoques, las acciones y las políticas de desarrollo local en los ´90 se inscribían en un contexto de políticas neoliberales opuestas al desarrollo social, a la producción industrial y a la generación de empleo. Frente a la retracción del Estado y el avance de grandes grupos económicos y empresas transnacionales, el desarrollo local "…asumió un carácter un tanto voluntarista, replegado al ámbito estrictamente local bajo la creencia de que en las pequeñas escalas era posible generar condiciones y mecanismos de inclusión para la población local" (Casalis, 2010: 2).

Si bien en la actualidad continúan vigentes los enfoques referidos al desarrollo endógeno, la implementación en los últimos años de políticas socioeconómicas opuestas al modelo de los ´90 creó condiciones que llevaron a que el desarrollo local sea objeto de revisiones, de nuevas perspectivas y de su incorporación en numerosas políticas del Estado Nacional.

Para Casalis, los cambios producidos desde 2003 y orientados hacia un modelo con eje en el desarrollo productivo con inclusión, generaron nuevos dinamismos en los territorios: cobran peso las políticas favorecedoras de la sustitución de importaciones, las inversiones en obra pública y las diferentes medidas salariales,

1 Consultado en: http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/perm3.jsp

previsionales y de ingresos expansivas del mercado interno. Paralelamente, diferentes organismos públicos como los ministerios del Estado Nacional incluyen planes y programas que incluyen el desarrollo local, revalorizando la dimensión territorial y la planificación del desarrollo. Estas condiciones impusieron la necesidad a una resignificación del desarrollo local: abandono del abordaje localista en dirección a una perspectiva territorial del desarrollo en el que las políticas productivas y de inclusión social atiendan a la reversión de las problemáticas estructurales de la desigualdad espacial (Casalis, 2010).

En este período adquieren relevancia enfoques como los de Arroyo (2004), en donde el desarrollo local es un proceso que parte de los recursos y posibilidades con los que cuenta un determinado territorio (localidad, municipio, micro-región) para el crecimiento económico con impacto social. En este sentido, se plantea como eje principal para cada espacio la definición de un perfil de desarrollo en torno a ciertas actividades económicas cuya identificación es de carácter política y en la que inciden cuestiones tales como el tipo de municipio, los diferentes circuitos económicos en los que puede articularse el plan, las potencialidades locales y los cambios del contexto.

Arroyo sostiene asimismo que el desarrollo local implica un modelo de gestión en el que se interrelacionan los actores, el tipo de gobierno, y la línea estratégica de los planes y programas sociales y económicos que se ponen en juego. En esto tiene un lugar de importancia el Estado Nacional a través de políticas sociales inclusivas que vinculan economía social con desarrollo local en proyectos de desarrollo sustentable (Arroyo, 2004).

Otra perspectiva en el campo del desarrollo local es la Economía Social y Solidaria planteada por José Luis Coraggio. La misma promueve otro desarrollo desde lo local: no se trata de integrase al sistema que excluye sino de construir una política tendiente a la conformación de un poder alternativo al dominante. Es una perspectiva que adquirió una presencia significativa en varios países de América Latina, destacándose por su institucionalización en las reformas constitucionales de Ecuador en 2011 y Bolivia en 2009 (Coraggio, 2011).

Coraggio reconoce que en países de la región como Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador y Bolivia la economía tiene un carácter "híbrido" ya que en ella se interrelacionan empresas capitalistas, empresas estatales y la economía social. La Economía Social y Solidaria tiende a generar un proceso dinámico de ampliación de las

capacidades locales para la mejora intergeneracional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población, lo que incluye componentes económicos, sociales, culturales y políticos. En este sentido, se trata de una política de desarrollo que promueve la movilización de las comunidades locales a fin de transformar la política en una participación social efectiva. Requiere asimismo de una nueva institucionalidad para la economía social y solidaria y contar con un plan nacional para su desarrollo (Coraggio, 2009).

En la política pública nacional diferentes organismos incluyeron el concepto de desarrollo local en sus discursos y acciones. Un relevamiento de los mismos permite caracterizar el siguiente panorama:

• avance significativo en la consideración de las escalas locales por parte de diferentes instituciones y organismos que atienden al desarrollo productivo y social. Esto se evidencia en la enunciación de planes y programas, en las metodologías utilizadas y en la inserción de los mismos en el territorio,

• diversidad de perspectivas que varían según cada organismo: ciertos discursos presentan conceptos como los de “economía social” y “comercio justo” (Ministerio de Desarrollo Social), otros los de “desarrollo endógeno” y “competitividad” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas),

• diferencias en la relación entre el discurso y la constitución de los organismos, por caso en el Ministerio de Desarrollo Social la dimensión territorial adquiere una fuerte presencia en la organización de su política, mientras que en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas la dimensión territorial es contemplada sólo en algunos de sus programas,

• respecto a las relaciones con los destinatarios y los actores: en numerosos casos los destinatarios son fundamentalmente los actores privados y comunitarios locales (programas para el desarrollo de sistemas productivos locales), en otros casos son municipios (programas de asistencia del Consejo Federal de Inversiones) y en otros casos instancias en las que se relacionan actores públicos y privados (parques industriales),

• dificultades en la coordinación entre organismos: se presentan tensiones en los puntos de contacto existentes entre ellos, lo que complejiza la implementación de los programas a nivel local (programa Argentina Trabaja).

4. Consideraciones y reflexiones finales

En términos generales puede concluirse que en la posconvertibilidad las políticas nacionales conformaron un renovado escenario para el desarrollo y la planificación territorial a través de distintos organismos, planes, programas, acciones y distribución de recursos desde el Estado Nacional. El diagnóstico de partida es sumamente complejo pues da cuenta de un desarrollo territorial desigual, polarizado, de importantes déficits de infraestructura y equipamiento urbano, de una estructura económica fuertemente concentrada, con expansión de actividades primarias que comprometen el ambiente, y con altos niveles de oligopolización y extranjerización en el sector industrial.

Tomando por caso la escala local/municipal pueden identificarse una serie de cuestiones que enfrentan los actores locales al momento de encarar la puesta en marcha de políticas de desarrollo, sean propias o bien producto de la participación en planes provinciales, regionales o nacionales. Varias de ellas responden a la estructura del Estado heredada de etapas anteriores mientras que otras surgieron en la etapa actual. Entre las más importantes se destacan:

- Descoordinación entre instituciones públicas del Estado Nacional y provincial con pertinencia en problemáticas locales,
- debilidad en la coordinación intermunicipal,
- desigual acceso al financiamiento de programas y proyectos, significativa supeditación a recursos externos,
- dificultades para contar con información sistematizada sobre problemáticas locales,
- debilidad en los equipos técnicos y en la disponibilidad de recursos de las gestiones locales,
- limitado conocimiento de la comunidad local sobre su territorio (representaciones e imágenes del territorio).

La intervención pública a través de la planificación mediante políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial requiere de marcos regulatorios sobre el mercado y el sector privado, se trata de instancias fundamentalmente políticas y en este sentido cobra peso el reconocimiento de los diferentes actores y proyectos que disputan el Estado en sus distintos niveles y escalas. También el reconocimiento de la estructura del mismo, de su morfología y su funcionamiento.

Bibliografía

ADRIANI, Héctor Luis, María Josefa SUÁREZ (2002) "Consorcios productivos en la provincia de Buenos Aires: posibilidades y limitaciones en los procesos de cooperación regional. El caso del CO.DE.NO.BA" en Estudios Socioterritoriales Año III Nº 3 Vol. 1 CIG-UNCPBA, Tandil

ADRIANI, Héctor Luis, María Josefa SUÁREZ, Diego ARTURI, Federico LANGARD y Pilar ALI BROUCHOUD (2013). "Pymes, industria y políticas públicas en la etapa neodesarrollista de la argentina. Estudio de la microrregión del Gran La Plata" en *Actas de las Jornadas Cuyanas de Geografía*, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

ALBURQUERQUE Francisco (1997). "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico". Cuadernos ILPES Nº 43, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

ALBURQUERQUE Francisco (2004). "El enfoque del desarrollo económico local" Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires

ARROYO, Daniel (2004). "Los ejes del desarrollo local en Argentina". En Jefatura de Gabinete de Ministros. Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.

BORELLO, José (2012) "PYMES en la Argentina; Geografía y Política" en *Estudios Socioterritoriales* Nº 12 Julio-Diciembre 2012. CIG-UNCPBA, Tandil

CARNOVALE, Natalia, HERRERA, Vanesa, FLORES Juan y MAINO, Julieta (2009) "Plan Estratégico Rosario Metropolitana. Diez Años de Planificación Estratégica en Rosario" en X Seminario de RedMuni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios"

CASALIS, Alejandro (2010) "Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas" Foro Regional ReDMuni 2010 "La agenda del Bicentenario" Salta.

CIFRA CENTRO DE INVESTIGACION Y FORMACION DE LA REPUBLICA ARGENTINA (2014) "Informe de Coyuntura Nº 15" Buenos Aires CTA

COATZ Diego y KOSACOFF Bernardo (2012) "Industria argentina nueva base, nuevos desafíos" en *Voces en el Fénix*, Documento de internet disponible en www.vocesenelfenix.com

CORAGGIO, José Luis (2009) "Territorio y economías alternativas"

I Seminario Internacional Planificación Nacional para el Desarrollo Nacional, Visiones, desafíos, propuestas. La Paz.

CORAGGIO, José Luis (2011) "La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina". Documento de internet disponible en http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ep.htm

COSTAMAGNA, Pablo (2007) "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina" Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.

COSTAMAGNA, Pablo (2015) "Política y formación en el desarrollo territorial Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco" Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad Fundación Deusto, San Sebastián.

FAL Juan, PINAZO Germán y LIZUAÍN Juan F. (2009) "Notas sobre la post-convertibilidad. Los límites a las mejoras en las condiciones de vida de los sectores populares" en *Periferias. Revista de Ciencias Sociales* Año 13 Nº 18 Segundo semestre de 2009 Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, Buenos Aires. FISYP.

FERNANDEZ BUGNA Cecilia y PORTA Fernando (2008) "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural" en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* CEPAL. Buenos Aires. Oficina de la CEPAL.

GALÁN, Liliana, DE GIUSTI, Eduardo MOLLO BRISCO, Gabriela, NÓBILE, Cecilia (2007) "La problemática del sector pyme – Región Este de la prov. de Buenos Aires" Documento de Trabajo N° 8 Facultad de Ciencias Económicas Instituto de Investigaciones Administrativas.

GARCÍA Ariel y Alejandro ROFMAN (2008) "Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa" *MUNDO AGRARIO* No 19, CEHR/UNLP

GARCÍA Ariel y Alejandro ROFMAN (2013) "Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina" Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 44, núm. 175, octubre-diciembre, 2013, pp. 101-124 Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México

KESSLER, Gabriel (2014) "Controversias sobre la desigualdad.

Argentina, 2003 2013. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
LA NACION "Polémica por el proyecto de tierras" 27/08/2012 Disponible en internet http://www.lanacion.com.ar/1502749-polemica-por-el-proyecto-de-tierras
MADOERY Oscar (2008) "Otro Desarrollo El cambio desde las ciudades y regiones" UNSAM edita, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
MANZANAL, Mabel y otros (2011) "Poder y conflicto en territorios del norte argentino" Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía. Nº 9 ene-jun.
MANZANAL, Mabel (2013) "Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente al futuro ¿cada vez más desigual? en *La desigualdad del ¿desarrollo?. Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires, CICCUS.
MERINO Gabriel (2011) "Globalismo financiero, territorialidad, "progresismo" y proyectos en pugna" *Geograficando. Revista de Estudios Geográficos*. Buenos Aires, UNLP- Dunken
MINISTERIO DE INDUSTRIA. REPUBLICA ARGENTINA (2012) "Plan Estratégico Industrial 2020" Documento disponible en internet http://www.industria.gob.ar
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS, GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2006) "Contribución al PET", Disponible en internet http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/Contribucion_PET_FaseI.pdf
MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS, GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2006) "Plan Estratégico Territorial", La Plata
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2008) "Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario", Buenos Aires
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS "Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa" Documento de internet disponible en http://www.planificacion.gob.ar/contenidos/2605
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2012) "Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial" Documento disponible en internet http://www.cofeplan.gov.ar/html/

doc_institucionales/doc/anteproyecto.pdf
ROFMAN, Alejandro (2010) "Los dos modelos económicos en discusión" *Cuestiones de Sociología Revista de Estudios Sociales* 5/6. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prometeo-UNLP/FAHCE/Departamento de Sociología.
SCHORR, Martín (2012) "Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad" en *Voces en el Fénix.* Documento de internet disponible en www.vocesenelfenix.com
SCHORR, Martín (2013) "Introducción" en *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
SECRETARÍA DE TURISMO DE LA NACIÓN – CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (2005), "Turismo 2016. Argentina Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable". CFI, Buenos Aires.
UNION INDUSTRIAL DE SANTA FE Del crecimiento al desarrollo con las PYMES industriales como motor. http://www.uisf.org.ar/noticias/38. 6 de diciembre de 2012
VÁZQUEZ BARQUERO Antonio (2001) "Desarrollo endógeno y globalización en "Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local". Editorial Homo Sapiens, Rosario.
VILLAR Alejandro (2007) "Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local" CICCUS, Buenos Aires.

11. Derecho a la ciudad, mercado del suelo y movimientos populares. El caso de La Plata

Leandro Amoretti

1. Introducción[1]

En la actualidad, y particularmente en Latinoamérica, las dinámicas urbanas presentan características especiales que hacen a la propia organización social en toda su amplitud. A lo largo de los siglos XIX y XX el imaginario de la fábrica industrial y sus obreros asalariados han sido el símbolo del modo de producción capitalista. Este sistema económico y social tuvo (y tiene) repercusiones en la urbanización y en la consecuente problemática de la vivienda de los trabajadores/as, la cual fue considerada, entre otros, por Engels en su trabajo *"Contribución al problema de la vivienda"* (1873). Ahora, en el siglo XXI y particularmente en las grandes ciudades, la división y organización del espacio urbano cobra mayor relevancia, en tanto se reproducen grandes ciudades divididas en zonas pobres y ricas, como expresión de la organización social impulsada y sostenida por el capital. El caso de La Plata es un ejemplo destacado, siendo la capital de la Provincia de Buenos Aires uno de los partidos más importantes en términos económicos, demográficos y políticos.

Esta nueva imagen expresa, actualmente de forma más compleja, las relaciones de dominación y jerarquización entre clases y fracciones de clases de nuestra sociedad. La estructura social conformada al calor de un modelo de urbanización, se encuentra atravesada por determinadas relaciones económicas y, también, por determinadas formas de socialización y apropiación del espacio público. En este sentido, el capítulo se propone abordar las discusiones vinculadas

1 Agradezco especialmente los comentarios del Lic. Pablo González.

a estos temas desde la perspectiva de los movimientos populares, con el horizonte de contribuir a una propuesta alternativa al modelo de ciudad existente.

La exposición se desarrolla en cinco secciones. La primera plantea los debates y caracterizaciones más profundas sobre las políticas urbanas desde un enfoque teórico, el mercado del suelo y la disputa por el modelo de desarrollo urbano. La segunda trata sobre el diagnóstico y análisis de la problemática para un caso determinado, siendo La Plata el ejemplo elegido. La tercera presenta las discusiones y desafíos relevantes, una vez establecido el análisis preliminar, de los movimientos populares ante el desarrollo urbano. Por último, se sintetizan las principales ideas y se esbozan algunas propuestas e iniciativas.

2. La ciudad como territorio de disputa

La forma particular de organización urbana expresa un modelo de desarrollo más allá de lo estrictamente económico. Incorpora formas particulares de socialización y vinculación determinada con derechos económicos y políticos, individuales y colectivos. En otras palabras, el rol del desarrollo urbano en la construcción o limitación en el ejercicio de derechos económicos básicos como el derecho al trabajo y a la vivienda digna, y políticos como el derecho a la libre organización colectiva, es categórico. De este modo la propia disgregación urbana tiende a recrear las condiciones para su propia existencia, en términos de reproducción de inequidades (Oszlack, 1983). Sobre esta dinámica se fundamenta y sostiene la necesidad de abordar la ciudad como territorio de disputa.

La comprensión de la ciudad de la forma planteada obedece al devenir histórico del desarrollo capitalista, en el cual los determinantes de localización ya no responden únicamente a criterios de contigüidad a la unidad productiva (fábrica). Las variables y relaciones ya no son las mismas que hace 100 años, las decisiones vinculadas a la eficiencia y productividad se vieron modificadas por los cambios en las relaciones entre el capital, el trabajo, el estado y la dinámica tecnológica. Sin profundizar ni extender los alcances de este capítulo, dentro de los grandes centros urbanos, se jerarquizan elementos vinculados al consumo y al ordenamiento (y pertenencia) social, al momento de planificar la urbanización.

En este sentido el mercado del suelo sintetiza una determinada dinámica urbana en un marco de reproducción y valorización del capital. Sin embargo, corresponde describir el carácter particular y distintivo del suelo urbano como mercancía: es imposible su

reproducción. En consecuencia, la escasez y las tensiones entre la oferta y la demanda no responden, aún siquiera bajo condiciones competitivas, a los mecanismos esperados de un mercado. Incluso ante el caso de incorporar nuevos terrenos, o repensar su aprovechamiento[2], existen claras limitaciones para ampliar la ubicación de determinados lotes. La dinámica de mercado tiende a la concentración del desarrollo urbano, aumentando los emprendimientos y valores en las "mejores" zonas, barrios o regiones, pero también elevando los precios de las restantes (Barakdjian y Losano, 2012). Los proyectos son determinados por el valor del suelo, pero también son factor de valorización (Baer, 2012). En idéntico sentido las mejoras en servicios e infraestructura que se desprenden de las obras públicas se presentan también como factor de valorización. En definitiva, no se verifica la clásica presión a la baja del precio ante un crecimiento de la oferta inmobiliaria, tal como predice el mecanismo de mercado tradicional. Es decir, no se verifica que un acelerado crecimiento en la construcción de casas y departamentos tienda a presionar a la baja de su precio.

Asimismo en la Argentina, el mercado del suelo se presenta con otra peculiaridad, construida luego de un largo derrotero histórico en comportamientos sociales ya incorporados. Se ha naturalizado y masificado el uso de las propiedades como reserva de valor. Los campos, terrenos, casas y departamentos son comúnmente centro de atracción de excedentes, en principio como resguardo y bajo ciertas condiciones de inversión, valorización y especulación[3]. Las propiedades inmobiliarias en nuestro país son uno de los principales espacios de colocación de ahorros, planteándose de alguna forma una mayor intensidad en la jerarquización de su valor de cambio por sobre su valor de uso. Sobre este contexto han arribado capitales especulativos al mercado inmobiliario, incorporándose, entre otros mecanismos, a través de los fideicomisos inmobiliarios, los cuales dotan de agilidad y flexibilidad al negocio[4]. Así, el crecimiento económico de los últimos años ha determinado una dinámica excluyente y especulativa del suelo y la vivienda (Barakdjian y Losano, 2012).

2 Una forma de generar nuevo espacio urbano es aumentar la cantidad de m2 permitidos para los terrenos en uso. Esto se realiza mediante la ampliación del coeficiente de Factor Ocupacional Total (FOT). En palabras más simples, se refiere a la modificación de las alturas permitidas.

3 Barakdjian y Losano (2012) plantean una simple clasificación entre usuarios: uno más ligado al uso de la propiedad como reserva de valor y otro, el inversionista, el cual busca la realización de una ganancia. Bajo este esquema, el inversionista ejerce una mayor influencia sobre los precios del mercado.

4 Los fideicomisos se encuentran definidos legalmente por la Ley N° 24.441, promulgada en enero de 1995.

La contraparte del proceso de valorización y crecimiento de la construcción residencial sesgada se traduce en un aumento sostenido del número de villas de emergencia, asentamientos e inquilinos (González, 2013). En términos generales, la dinámica excluyente del suelo urbano se intensifica al compás del desarrollo y el crecimiento urbano. Los grandes aglomerados urbanos avanzan sobre un proceso de densificación, consecuencia de sus propias condiciones y de fuerzas que hacen al conjunto económico. Bajo esta caracterización se desarrolla un movimiento de crecimiento y concentración con una forma particularmente selectiva, injusta y excluyente. Quienes no pueden formar parte del círculo de valorización inmobiliaria, se ven obligados a localizarse o relocalizarse, ya sea adquiriendo o alquilando una vivienda, en zonas periféricas de escasos servicios y, en consecuencia, de menor valor. No obstante, el suelo urbano periférico de bajo valor es parte necesaria de la dinámica planteada, ya que contiene el movimiento generado.

Retomando la idea fuerza inicial, esta división respecto a la localización se interrelaciona con la construcción y ordenamiento social. El punto a destacar, y el que intensifica la exclusión, es la modificación y cambios en las zonas consideradas periféricas. La propia expansión de la valorización avanza e interviene en éstas presionándola con sectores expulsados del centro. En este caso -a diferencia de la expansión de la oferta- el mecanismo de mercado funciona, la mayor demanda de viviendas en la periferia presiona a la suba de los precios. Concretamente, se traduce en la elevación del precio del suelo tanto del centro como de la periferia. Ésta última se redefine con el paso del tiempo por lo que no es, o más bien por su precariedad habitacional y por los conjuntos sociales que incluye.

Para tomar una dimensión cuantitativa de la problemática, siguiendo el trabajo de Putero (2012), es posible estimar en base al Censo 2010[5] un total de 3.386.606 de hogares con alguna problemática concreta. Ya sea por habitar viviendas inadecuadas (2.145.224) y/o en condiciones de hacinamiento (1.241.382), un número importante de argentinos se ve afectado por esta situación. Resulta razonable aproximar, en base a un tamaño promedio de 3,3 personas por hogar, un total de 11.000.000 de personas afectadas por esta situación.

Sin alcanzar un análisis completo ni detallado, con avances contradictorios, las políticas públicas en los últimos años han reconocido las enormes falencias de este proceso, implementando medidas concretas para mitigar el déficit habitacional y los problemas de

5 Los datos del Censo 2010 se encuentran disponibles en: http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135

acceso a la vivienda. Sin embargo, estas políticas se han planteado desde un rol secundario o con cierta pasividad, ya que no alcanzaron a tensionar las dinámicas estructurales de los grandes centros urbanos. Una política más que interesante de créditos accesibles y baratos como el Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR[6]) perdió fuerza al ritmo del proceso de valorización del suelo y la elevación de los límites para su acceso.

Por lo planteado vale la pena abordar la cuestión no sólo desde la crítica y exigencia de las viviendas que faltan y la inversión necesaria para su construcción, sino por el análisis de las relaciones entre el mercado del suelo, sus protagonistas, un modo particular de desarrollo urbano y sus consecuencias sociales. En ese sentido, corresponde formular las siguientes preguntas: ¿existe una dinámica entre los elementos planteados? ¿Cuáles son sus determinantes?

El desafío es aportar claridad sobre la disputa del derecho a la ciudad [7], en tanto gestión democrática del despliegue urbano (Harvey, 2008) y la construcción de otro modelo de desarrollo con una perspectiva profunda desde los sectores populares que se imponga al capital.

Una acotada enumeración permite identificar los siguientes elementos y procesos en el mercado del suelo y el desarrollo urbano descripto:

Agentes con capacidad para determinar tendencias y evolución de variables claves, como precios, formas legales y procesos de valorización de áreas y terrenos,

empresas con estrategias activas de integración (Relli y Del Río, 2013). Ejemplo de ello es que bajo una misma empresa se realizan actividades inmobiliarias, de construcción, financieras, etc. (integración vertical). Asimismo se destacan empresas que extienden su cobertura a diferentes segmentos del mercado inmobiliario, como por ejemplo propiedades urbanas, comerciales, rurales, clubes de campo, etc. (integración horizontal),

consolidación de los inmuebles como instrumento de valorización financiera (especulación), además de reserva de valor,

particularidad del mercado del suelo y centralidad de la escasez de la tierra en la dinámica de la concentración urbana,

exclusión, división y segregación social ligada al desarrollo urbano.

6 El Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR) Bicentenario ha sido una política de créditos hipotecarios de bajo costo (entre 2% y 18% de interés) iniciada en el año 2012 por parte del Gobierno Nacional y financiada por el ANSES. Su proyección establece como objetivo la entrega de 400.000 créditos en un lapso de 4 años.

7 Harvey plantea la necesidad de unificar las luchas surgidas ante las diferentes crisis urbanas y "...adoptar el derecho a la ciudad como eslogan práctico e ideal político, porque el mismo plantea la cuestión de quién domina la conexión necesaria entre urbanización y producción, y utilización del excedente" (Harvey, 2008: 36).

De los puntos mencionados se desprende la centralidad del mercado del suelo urbano en la determinación de un modelo particular de ciudad, en el marco de una sociedad en permanente conflicto social. En el cual sus expresiones concretas son los altos niveles de desigualdad y marginación, pero sus causas más profundas se encuentran en las relaciones contradictorias entre el capital y el trabajo con sus diferentes mecanismos de dominación. Sobre dicho punto, más explícitamente sobre su dinámica, proponemos avanzar en el debate respecto al rol de los movimientos populares, las políticas públicas en el tema y el caso de la ciudad de La Plata.

3. La Plata como caso testigo

La ciudad de La Plata se presenta como el núcleo urbano de un aglomerado que comprende también a los partidos de Ensenada y Berisso, al cual es llamado en conjunto Gran La Plata, debido a su nivel de integración y vinculación. Asimismo, sin formar parte del Aglomerado Gran Buenos Aires a pesar de su proximidad, La Plata muestra dinámicas y registros similares al corredor metropolitano norte en lo que hace al mercado del suelo. Concretamente entre los años 2003 y 2008, el período de mayor crecimiento de la economía de las últimas década (tasa anual acumulativa del 8,5%)[8], la ciudad de La Plata encabezó la lista de la Provincia de Buenos Aires respecto a los metros cuadrados autorizados a construir (Baer, 2012).

Además del evidente crecimiento inmobiliario y las transformaciones urbanas y sociales desprendidas del dato mencionado, la ciudad de La Plata presenta la particularidad de expresar amplios y profundos debates al respecto. Algunos elementos característicos de la ciudad son: la planificación previa a su fundación, las marcadas diferencias entre sus barrios, el acelerado crecimiento “hacia arriba” de los últimos años, los altos niveles de participación y discusión, la resistencia a las modificaciones en la legislación urbanística y, finalmente, la emergencia generada por las trágicas inundaciones del 2 de abril del 2013.

Los datos del censo 2010 para la ciudad de La Plata arrojan los siguientes números: de un total de 259.729 viviendas, de las cuales 49.464 se encuentran desocupadas, es decir un 19%. Una aproximación a los datos plantea que entre los años 2003 y 2008 se autorizó la construcción de 1,67 millones de metros cuadros (Baer,

8 El período mencionado presenta la particularidad de que dicho crecimiento es explicado principalmente por la actividad manufacturera y la fenomenal tasa de crecimiento de la construcción, 18,8% anual acumulativo (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010: 22).

2012) y sólo para el año 2008 se habilitaron más de 500.000[9]. Sin contar con la información desagregada por localidades para el período intercensal 2001 y 2010, el análisis del régimen de tenencia de la vivienda indica que aumentó el porcentaje de inquilinos y disminuyó por primera vez el porcentaje de propietarios[10]. Esto se traduce en una mayor concentración relativa respecto a la propiedad de las viviendas para el agregado nacional. En un período de altos niveles de actividad y construcción no aumentó la cantidad de dueños, sino la de inquilinos (González, 2013). En consecuencia, esta tendencia constituye un indicio concreto de la mercantilización del espacio residencial urbano, de la cual la ciudad de La Plata no presenta elementos que la pudiesen constituir como una excepción.

Como contraparte de este proceso, diferentes fuentes revelan un aumento en la cantidad de villas de emergencia y asentamientos como también el crecimiento de su densidad (González, 2013). Según el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) del CONICET, para el año 2011 existían en el Partido de La Plata 103 villas de emergencia y asentamientos ocupando 1.828 hectáreas, lo que representa el 10,3 % del área total urbanizada (González, 2013). Por otro lado, la organización no gubernamental (ONG) "Un Techo Para Mi País" (UNTPMP) registró 127 villas y asentamiento para el año 2013, con una población total de 28.444 personas para el Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada)[11]. Dicho informe reconoce graves deficiencias en el acceso a los servicios públicos, especialmente respecto a disponibilidad de cloacas (sólo el 5%). Asimismo el 73% de las villas de emergencia y asentamientos registrados por UTPMP en el año 2013 fueron clasificados como inundables. Lamentablemente los resultados contrastan con las promesas de desarrollo y equidad planteadas como efecto derrame del crecimiento; por el contrario, aportan evidencias concretas para problematizar la dinámica urbana y el destino de las nuevas propiedades construidas.

La bifurcación del desarrollo urbano, su desigualdad y sus consecuentes condiciones de exclusión se han intensificado al ritmo del crecimiento de los últimos años. A grandes rasgos es posible identificar dos grandes ejes que, en relación al marco teórico planteado, se corresponderían con un centro y una periferia, o una parte rica

9 Vale aclarar que la Dirección General de Planeamiento y Obras Particulares de la municipalidad de La Plata publicó datos oficiales hasta el 2008, luego dejó de hacerlo.

10 En el censo del 2001 el régimen de tenencia de las viviendas se distribuía en un 70,6% de propietarios de la vivienda y el terreno, un 11,1 % de inquilinos, y un 18,3% en otras situaciones (préstamos, ocupaciones, etc.). Para el año 2010 los porcentajes representaban un 67,7%, 16,1% y 16,2, respectivamente.

11 Diario *Hoy*, 10 de Julio de 2013

y otra pobre. A los fines de avanzar en el debate, y a riesgo de generalizar, es posible ubicar al primero en el eje Noroeste de la ciudad -Casco Norte, City Bell y Villa Elisa- y al segundo en el eje Sudoeste -Romero, Los Hornos, y San Carlos- (González, 2013). Desde ya que las villas de emergencia y asentamientos han crecido en ambos ejes, sin embargo en el primero han acarreado mayores niveles de conflictividad, dada la valorización y condiciones de socialización de dichas zonas. Un ejemplo de esta apreciación se expresa en la judicialización del conflicto de tierras en la localidad de Gorina del año 2009, en el cual el country Gran Bell claramente percibía un ataque a sus intereses comerciales en tanto protagonista de la dinámica urbana (Cecchi, 2009).

En suma, la situación de la ciudad de La Plata es relevante como caso testigo ya que presenta una dinámica de crecimiento urbano desigual e injusta. En el siguiente apartado se introduce la evolución del marco normativo y la dimensión de los actores económicos y políticos protagonistas del proceso de transformaciones urbanas.

Cambios en la legislación

El año 2010 marcó un punto de inflexión en la legislación sobre el uso del suelo en la ciudad de La Plata. La Ordenanza Municipal N° 10.703/10 referida al Código de Ordenamiento Urbano se aprobó bajo condiciones al menos cuestionables de legitimidad[12] y consenso[13], y en dicho contexto significó una profundización espectacular en la tendencia de las políticas urbanas. Cabe aclarar que el proyecto fue aprobado sobre tablas, votado sólo por 15 concejales de un total de 24[14]. La nueva legislación incorporó cambios cuantitativos respecto a los usos y la densidad del suelo, por ejemplo

12 Un claro ejemplo de esto se sintetiza en el siguiente extracto del informe realizado por La Pulseada (Nº 80, Junio 2010*):* “Las reuniones presididas por el concejal oficialista Francisco E. Capparelli no se realizaron en una dependencia municipal, como sería de esperar, sino en el departamento de un particular, sin permitir el acceso a la prensa ni a la ciudadanía”.

13 Asimismo desde la aprobación de la ordenanza, demostrando su falta de consenso, se han realizado una serie de manifestaciones en su rechazo, organizadas principalmente por la ONG Defendamos La Plata, ganando adhesión de vecinos en general y también de diferentes grupos gremiales, políticos y profesionales.

14 La ordenanza fue aprobada por los siguientes concejales: Javier Pacharotti, Valeria Amendolara, María Moggia, Cristian Vicent, Juan Lotúmulo, Sabrina Rodríguez, Enrique Capparelli, Gabriel Céspedes, Gustavo Luzardo, Silvana Soria, Lorena Riesgo, Fabián Lugli (Partido Justicialista, Frente Renovador Platense); Juan Pedro Chavés, Jacinta Tritten, (Peronismo Federal); Miguel Forte (Bloque Nacional y Popular).

la ampliación de un 54% de lo que se define como área urbana e incrementos en las alturas edificables. Por otro lado, se definieron cambios cualitativos respecto a la reglamentación del nuevo código, otorgándole al ejecutivo municipal cierto poder discrecional en la aplicación de la norma (Barakdjian y Losano, 2012; Informe Defendamos La Plata, 2014).

De este modo, el año 2010 marcó un punto de aceleración, que a pesar de presentarse en magnitudes muy diferentes, profundizó los cambios implementados por la ordenanza N° 9.231 del año 2000. Dicha norma ya había modificado la legislación referida al ordenamiento urbano, aumentando la extensión del área urbana en un 17% e incrementando las zonas habilitadas a construir en altura en un 622% (Barakdjian y Losano, 2012).

Los argumentos utilizados para la modificación del Código de Ordenamiento Urbano del año 2010 se plantearon desde una falsa visión de crecimiento y desarrollo de la ciudad. Sin profundizar en los mecanismos de debate y aprobación del propio Concejo Deliberante, es importante analizar críticamente los elementos utilizados para lograr cierta aceptación social al momento de la aplicación de la nueva ordenanza. Ya sea por los potenciales puestos de trabajo en la región, por las mayores inversiones y en última instancia por el aumento de la oferta de inmuebles y una supuesta baja de los precios, la ordenanza 10.703/10 no alcanzó grandes ni masivos cuestionamientos. Ejemplo de estos apoyos, con los argumentos mencionados, fueron expresados en la solicitada publicada en el diario El Día (23 de Diciembre del 2009) titulada: *¿Construcción ya no es sinónimo de progreso?,* en la cual diferentes organizaciones profesionales y sectoriales explicitaban su simpatía por un cambio en la legislación. Otro caso interesante es el del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (Distrito 1), asumiendo en un inicio una tibia crítica a la modificación, debido a los riesgos de preservación del patrimonio histórico, y luego hacia el año 2012 diluyendo las mismas y aceptando la nueva ordenanza (Del Río y Relli, 2013).

No obstante, en sintonía con el planteo inicial, lejos se encuentran de ser las asociaciones profesionales vinculadas a la construcción las principales beneficiarias de las nuevas condiciones de acumulación, especulación y realización del capital una vez implementada la ordenanza 10.703/10. El nuevo contexto, dándole especial continuidad a un proceso iniciado años atrás, permitió reconfigurar la organización y el poder de las fracciones del capital local. Sobre este punto se avanza en la siguiente sección.

Fracciones del capital local y mercado inmobiliario

Sin dudas el mercado inmobiliario se ha transformado en uno de los espacios de mayor rentabilidad y atracción para los diferentes tipos de inversionistas, y particularmente para la especial circulación y valorización del capital financiero, mediante la especulación. Al ritmo de este crecimiento en nuestra ciudad se han consolidado lo que Del Río y Relli (2013) llaman *grandes promotores inmobiliarios*, es decir agentes con alta participación en el mercado, gran poder de lobby y en consecuencia capacidad de determinación sobre el resto de los actores. Sin embargo, la cuestión que complejiza su caracterización y resulta clave para comprender su empoderamiento, se vincula a su capacidad de integración, tanto vertical como horizontalmente. La primera se refiere a la participación de una misma empresa o grupo empresario en los diferentes niveles productivos de una industria y la segunda a la venta del producto en diferentes sectores del mercado. Algunos ejemplos de estos agentes son: Building Tower, Moragues, Credil SA y el Grupo Dacal. Estos grupos empresarios integran desde la venta de materiales de construcción y equipamiento del hogar, hasta la construcción de casas de campo, country, hoteles, e incluso asesoramiento financiero (Del Río y Relli, 2013).

Resulta de interés desatacar el caso de la empresa Credil SA, ya que la misma se conformó como una financiera local de baja envergadura fundada en 1986, para luego constituirse en un grupo diversificado con fuertes inversiones inmobiliarias. Sus departamentos de inversión se presentan en las siguientes secciones: financiera, electrónica, constructora, agro ganadería y aluminio[15].

Finalmente, es necesario incorporar un grupo económico clave de la ciudad en la producción de consensos sociales y articulación entre intereses económicos y políticos vinculados al mercado inmobiliario: el grupo periodístico comandado por el diario El Día. El mismo 29 de Abril del 2010, el día posterior a la aprobación de la ordenanza 10.703/10, el diario tituló “Aprobaron nuevo Código Urbano: en el Centro se permitirán hasta 14 pisos”[16] en referencia al tema. De este modo el artículo no expresa críticas ni cuestionamientos sustanciales a la polémica ordenanza. Asimismo, hay indicios concretos respecto al vínculo entre la gestión municipal del intendente Pablo Bruera y el grupo periodístico, el cual en definitiva actúa como vocero de los promotores inmobiliarios arriba

15 Página oficial de CREDIL SA: http://www.credil.com/

16 Diario El Día, disponible en: http://pasado.eldia.com/edis/20100429/laciudad3.htm

mencionados[17]. Puntualmente el Secretario General de la Municipalidad de La Plata, Jorge Alberto Campanaro, presenta antecedes y vínculos societarios con Raúl Kraiselburd, figura destacada del grupo y director de El Día, mediante la empresa Impreba SA (Realpolitik, 2009). Esta última relación resulta imprescindible para comprender el entramado de beneficiarios, impulsores y defensores del pujante negocio inmobiliario en la ciudad de La Plata.

Planteada la perspectiva y complejidad de la actual dinámica urbana, e identificando algunos de sus actores, resta avanzar sobre los desafíos y peleas necesarias a impulsar desde los movimientos populares. De ello nos ocuparemos en el siguiente apartado.

4. Los desafíos de los movimientos populares

No representa ninguna novedad ni excepcionalidad el reclamo ante el Estado del amplio abanico de movimientos populares vinculado a la problemática de la tierra y la vivienda. Como se mencionara en las secciones anteriores, la combinación de un excepcional déficit habitacional y el proceso de concentración de la propiedad que ha acumulado nuestro país en las últimas décadas son una realidad ineludible. Diferentes organizaciones de base, desde partidos políticos hasta movimientos sociales, han incluido entre sus trabajos, plataformas políticas o luchas reivindicativas propuestas referidas al problema del acceso a la vivienda, denunciado el incumplimiento de un derecho esencial para el desarrollo de un país, y han peleado por conquistarlo.

Sin embargo, no pocas veces los lineamientos e ideas han abordado un sendero reivindicativo y de alguna forma aislado. Al puntualizar en la necesidad de planes masivos de vivienda, han encontrado una clara solución y límite a la problemática. En otras palabras, las políticas habitacionales constituyen un aspecto de las políticas urbanas, sin embargo son parte de un entramado más complejo. En consecuencia, la simple exigencia de soluciones habitacionales no logra tensionar las dinámicas y actores del mercado del suelo, y en definitiva no alcanza a disputar un modelo particular de desarrollo urbano, el cual limita una serie de derechos económicos, sociales y culturales, y consolida una relación de dominación. Como se planteara en la sección inicial, el modelo de ciudad impulsado en las economías latinoamericanas tiende a intensificar un desarrollo

17 En este sentido, a días del aniversario de las inundaciones (14 de Abril de 2014) *El Día* ha publicado una nota de opinión del Arquitecto Tomás García, la cual plantea la necesidad de una mayor densificación del casco urbano. Consultada en: http://www.eldia.com.ar/edis/20140414/opinion1.htm?fb_comment_id=fbc_1454136708156395_280954_1454347394801993#fc1ed9887325b6

desigual y regresivo, segregando socialmente a la población y perjudicando la democratización de los espacios públicos.

Ante esta situación, el primer desafío de los movimientos populares reside en debatir el tema en su justa y amplia dimensión, ya no sólo por el problema habitacional concreto, sino por el cuestionamiento a un modelo de ciudad. De este modo, los derechos en disputa y aquellos a conquistar, se amplían y se integran. En consecuencia, es indispensable contraponer una propuesta alternativa de modelo de ciudad que haga a su ordenamiento urbano, nivel de integración y construcción democrática.

Bajo este nuevo esquema, y en la búsqueda de un objetivo ambicioso como es el de un desarrollo urbano alternativo, se desprenden tareas inevitables. Éstas, lejos de incorporarse de forma secuencial a la propuesta arriba mencionada, deben ser un factor de empoderamiento y también de aprendizaje. Las organizaciones deben disputar directamente las políticas públicas urbanas, ya sea en su condicionamiento directo[18] como también en su búsqueda por dirigirlas con relativos niveles de autonomía. Asimismo y siendo indivisible de la disputa dentro y contra el Estado, se presenta el desafío de construir nuevos consensos sociales y mayores niveles de participación y organización que potencien la capacidad de realizar experiencias alternativas de construcción de viviendas y organización barrial, como también que permitan imponer temas en la agenda de debate público.

Los movimientos populares tienen la responsabilidad de llevar adelante en forma directa la disputa material por las políticas públicas, pero también y no menos importante por los consensos sociales que las sostienen. En el marco de las acciones concretas las organizaciones deben construir agenda propia, impulsando propuestas que afecten directamente a las dinámicas que permitan regenerar las condiciones establecidas.

5. Debates abiertos y tareas pendientes

A lo largo del capítulo se ha desarrollado un marco general del funcionamiento del mercado del suelo, su vinculación con un modelo particular de desarrollo urbano, y la inserción y reproducción de dicha dinámica en una sociedad desigual. Sobre la caracterización planteada se ha esbozado una breve descripción del caso

18 Un claro y exitoso ejemplo de condicionamiento de políticas públicas se presenta en la Asamblea de Vecinos Auto convocados por el ensanche de la avenida 66 de Los Hornos. Entre otras cosas, han logrado la mejora y ensanche de la avenida 66, la construcción de una Unidad de Pronta Atención Médica, un jardín maternal, un polideportivo municipal, etc.

de la ciudad de La Plata como una expresión concreta del análisis presentado, la cual concentra mucha atención por las intensas transformaciones urbanas que vive, como también por encontrarse marcada por la terrible tragedia del 2 de Abril del 2013.

El desafío que amerita la perspectiva planteada para los movimientos populares implica la necesidad de profundizar la carga propositiva y de integralidad respecto a la evidente problemática social que acarrea la dificultad de acceder a una vivienda digna para importantes sectores de nuestra sociedad. Es decir, la necesaria conquista no sólo del derecho a la vivienda digna, sino del *"Derecho a la Ciudad"*. En este sentido, la disputa de las políticas públicas, la construcción de nuevos consensos sociales, la mayor organización y la democratización de la ciudad, resultan indispensables. Algunas propuestas, como por ejemplo: movimientos de inquilinos, titularización estatal de tierras de herencia vacante, la autoconstrucción a bajo costo, la imposición tributaria progresiva, la tasa de plusvalía urbana para limitar la especulación, incentivos a rehabilitar propiedades en desuso, etc., resultan iniciativas a desarrollar que permitirían avanzar en un modelo alternativo.

En síntesis, las tareas que se desprenden de un programa reivindicativo respecto al uso suelo urbano por parte de los movimientos populares, resultan indivisibles de una propuesta alternativa de desarrollo urbano que presente como ejes centrales la equidad, el respeto de los derechos de los sectores más postergados, y el empoderamiento de sus protagonistas. Ese nuevo modelo de ciudad debe pensarse desde una nueva perspectiva social y económica, que debe jerarquizar una lógica alternativa a la valorización del capital y la obtención de ganancia.

Bibliografía

Arceo, N., González, M., Mendizábal, N, Basualdo, E. M. (2010). *La Economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Editorial Cara o Ceca/CIFRA, Buenos Aires.

Baer, L. 2012. "Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana". Revista Iberoamericana de urbanismo, Nº8.

Barakdjian, G. y Losano, G. 2012. "Mercado Inmobiliario y Código de Ordenamiento Urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina". Revista Mundo Urbano, Junio de 2012, Universidad Nacional de Quilmes.

Cecchi, H. 4 de Septiembre de 2009. "Pertenecer tiene sus privilegios". *Página 12*. http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-131166-2009-09-04.html

Diario *Hoy*. 10 de Julio de 2013. "El Gran La Plata hundido en la miseria estructural".

http://diariohoy.net/politica/el-gran-la-plata-hundido-en-la-miseria-estructural-12768

Del Río, P. y Relli, M. (2013). "Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata". IV Congreso Nacional de Geografía de universidades públicas y XI Jornadas Cuyanas de Geografía 23, 24 y 25 de Octubre de 2013.

Engels, F. (1873). "Contribución al problema de la vivienda". Disponible en:

https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/

González, P. (2010). "Los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Emergencia y reproducción del territorio en los procesos neoliberales de construcción de ciudad (1980-2010)". *Geograficando*, Año 6, No. 6, pp. 147-164.

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4747/pr.4747.pdf

González, P. (2013). "Informe sobre Tierra y Vivienda, Gran La Plata". Plataforma de propuestas y debate Patria Grande.

Harvey, D. (2008). "El derecho a la ciudad". New Left Review, nº53, Diciembre 2008, pp.32-39. http://newleftreview.es/authors/david-harvey

López, D. y Sager, F. (2010). "Se aprobó un nuevo Código de Ordenamiento Urbano". Revista *La Pulseada*, Nº80, Junio 2010.

http://www.lapulseada.com.ar/80/80_cou.html

ONG Defendamos La Plata. 2014."Obras, Medidas, Acciones y

Solicitadas: la verdad sobre el COU, la construcción, la vivienda, las inundaciones y el patrimonio en La Plata", Febrero de 2014.

http://defendamoslaplata.blogspot.com.ar/2014/02/obras-medidas-acciones-y-solicitadas-la.html

Oszlack, O. (1983). "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano". SCA (Revista de la Sociedad Central de Arquitectos), Nº 125 aniversario, 1983: Buenos Aires, Argentina.

Putero, L. (2012). "Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales". Centro de investigación y gestión de la economía solidaria (CIGES), Boletín Nº14, Abril 2012.

http://www.ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PoliticasSectoriales.pdf

Realpolitik, sitio de noticias. Enero de 2009. "¿Quién es Jorge Campanaro?".http://www.realpolitik.com.ar/nota.asp?id=254

SOBRE LOS AUTORES

Héctor Luis Adriani. Licenciado en Geografía, Profesor, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Docente-Investigador, Centro de Investigaciones Geográficas (CIG-IdIHCS/CONICET-UNLP)

Leandro Amoretti. Economista (UNLP). Maestrando en Economía Política (FLACSO).

Facundo Barrera Insúa. Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Magister en Economía Política de FLACSO. Becario de CONICET. Docente de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Paula Belloni. Licenciada en Economía (Universidad Nacional de La Plata, UNLP). Doctorando en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Docente de la UNLP y de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Miembro del Centro de Estudios para el Cambio Social (CECS) y de la Sociedad de Economía Crítica (SEC).

Brenda Brown. Licenciada en Relaciones del trabajo. Docente en la facultad de Ciencias Sociales, UBA. Becaria doctoral del CEIL-CONICET

Juan Pablo del Río. Doctor en Geografía y Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina. Profesor del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata. Investi-

gador del Equipo Infohabitat de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Laboratorio del Investigaciones del Territorio y el Ambiente de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

Manuel Ducid. Licenciado en Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Becario de CONICET.

Mariano Féliz. Doctor en Economía y Doctor en Ciencias Sociales. Profesor, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Investigador, Centro de Investigaciones Geográficas (CIG-IdIHCS/CONICET-UNLP).

Matías García. Doctor en Ciencias Agrarias, Magister en Estudios Sociales Agrarios. Docente de la UNLP y la UNAJ. Investigador Asistente del Conicet.

Federico Langard. Doctor en Geografía. Profesor Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

Emiliano López. Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata e Investigador del CONICET.

Pablo Miguez. Economista, Licenciado en Ciencia Politica y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador-Docente de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) y de la Universidad de San Martin (CONICET-UNSAM).

Pablo Ernesto Perez. Doctor en Economía (Univ. de Paris Est) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Investigador independiente del Conicet con sede en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET)/IdIHCS (UNLP).

Diego Perez Roig. UBA / UNQ / Centro de Estudios para el Cambio Social (CeCS)

Andrés Wainer. Doctor en Ciencias Sociales, Magister en Economía Política y Lic. en Sociología. Investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y del CONICET. Docente de grado y postgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín y la FLACSO-Sede Argentina.